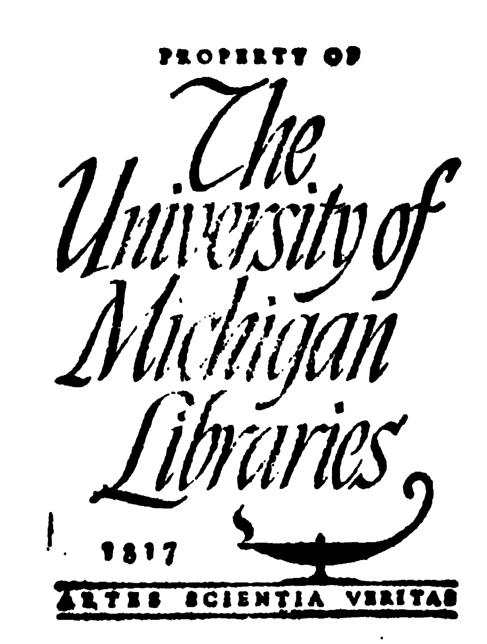

PROPERTY OF
The University of Michigan Libraries
1817
ARTES SCIENTIA VERITAS







Denkwürdigkeiten

des Grafen Maximilian Joseph v. Montgelas über die innere Staatsverwaltung Bayerns (1799—1817)

Herausgegeben von

G. Laubmann und M. Doeberl

Nebst einer Einleitung über die Entstehung des modernen Staates in Bayern von M. Doeberl



München 1908
C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung
Oskar Beck

C. H. Beck'sche Buchdruckerei in Nördlingen

Vorwort.

Es war längst bekannt, daß der bayerische Staatsminister Graf Maximilian Joseph von Montgelas Denkwürdigkeiten über seine staatsmännische Tätigkeit in Bayern hinterlassen hat. Schon der Schwiegersohn Montgelas', Freiherr Max von Freyberg, gedachte ihrer in seiner akademischen „Rede zum Andenken an den verewigten Staatsminister" (1839) und wies auf ihre „hohe Bedeutung" hin; aber nicht bloß das, sein Vortrag war, wie wir jetzt feststellen können, im wesentlichen ein Auszug aus diesen Denkwürdigkeiten.

Als im Jahre 1853 Julie von Zerzog die „Briefe des Staatsministers Grafen Maximilian Joseph von Montgelas" herausgab, widmete sie die Blätter seinen Kindern und Freunden mit dem Wunsche, „daß sie dadurch an die Pflicht erinnert werden möchten, Größeres und Wichtigeres, was er über seine Zeit und sein Wirken hinterlassen habe, im Interesse seines Andenkens und der Geschichte nicht im Staube liegen zu lassen". Auch von wissenschaftlicher Seite wurde wiederholt der Wunsch geäußert, die Familie möchte sich zur Herausgabe der Memoiren entschließen. Doch der Minister hatte die Verfügung hinterlassen, daß seine Denkwürdigkeiten vor dem Ableben der darin erwähnten Persönlichkeiten nicht veröffentlicht werden sollten. Endlich im Jahre 1883 erschienen in den Historisch-politischen Blättern einige Ausschnitte über die Gründung des Rheinbundes und andere politische Ereignisse. Unmittelbar darauf erhielt Karl Theodor

von Heigel Einsicht in einen Teil der Memoiren und berichtete darüber in einem Vortrage, der in den Sitzungsberichten der Münchener Akademie (1885) gedruckt wurde; er sprach sich für „möglichst vollständige Veröffentlichung" der Memoiren aus. Zwei Jahre später (1887) erschienen die „Denkwürdigkeiten des bayerischen Staatsministers Maximilian Grafen von Montgelas" in deutscher Übertragung von Freiherrn Max von Freyberg, einem Enkel des Ministers mütterlicherseits — „mit Hinweglassung solcher Abschnitte, welche augenscheinlich nur den Umfang des Buches vergrößert hätten, ohne dessen inneren Gehalt zu erhöhen".

Die Publikation beschränkte sich noch immer auf den Teil der Denkwürdigkeiten, der von der auswärtigen Politik handelt. Aus der Überschrift „Section quatrième des maximes suivies relativement à la politique extérieure depuis le 16 février 1799 jusqu'au 2 février 1817" hatte schon Heigel geschlossen, daß diesem Teile drei Sektionen vorausgegangen sein mußten; aus einigen Bemerkungen hatte er die weitere Folgerung gezogen, daß die drei Sektionen die innere Landesverwaltung zum Gegenstande hatten. Diese Beobachtung wurde durch die von Freyberg besorgte Ausgabe bestätigt; zugleich brachte das Vorwort die weitere Mitteilung, jene drei Sektionen seien noch zu Lebzeiten des Verfassers durch Lithographie vervielfältigt worden und existierten in einer Anzahl von Exemplaren.

Das letzte dieser Exemplare — die andern sind ebenso verschollen wie das Original — befand sich bis zu Anfang des Jahres 1889 im Besitze des Sohnes des bayerischen Staatsministers, des königlichen Kämmerers und Gesandten a. D. Ludwig Grafen von Montgelas. Dieser übermachte es am 18. Februar 1889 als Geschenk an die Münchener Hof- und Staatsbibliothek.

Aus der Überschrift dieses Exemplares ergibt sich, daß die gesamten Denkwürdigkeiten in die Form eines Rechen-

schaftsberichtes an König Max I. gekleidet waren und daß sie sich über die amtliche Tätigkeit des Grafen Maximilian von Montgelas als Minister des Äußern, der Finanzen und des Innern erstrecken sollten: Sektion 1 bringt persönliche Bemerkungen, Sektion 2 und 3 berichten über die innere Verwaltung und zwar Sektion 2 über den formellen, Sektion 3 über den materiellen Teil derselben. Am Schlusse der dritten Sektion erklärt Montgelas ausdrücklich nunmehr zu einem Exposé über die auswärtige Politik übergehen zu wollen. In der Tat handelt die vierte Sektion, die jetzt in der Übersetzung Max von Freybergs großenteils veröffentlicht ist, von den auswärtigen Verhältnissen. Eine fünfte Sektion sollte sich, wie aus der Gesamtüberschrift und aus einer Andeutung in Sektion 4 zu schließen ist, mit der Finanzverwaltung beschäftigen; es findet sich aber keine Spur, daß die Absicht verwirklicht worden ist.

Die Epoche, in die sich Graf Maximilian von Montgelas hineingestellt sah, war nicht bloß für die äußere, sondern auch für die innere Entwickelung Bayerns eine der wichtigsten, wenn nicht die wichtigste: es ist die Zeit der Entstehung des modernen Staates in Bayern. Die Veröffentlichung einer, wenn auch nur fragmentarischen Darstellung aus der Feder des leitenden Ministers bedarf also keiner Rechtfertigung. Die Darstellung ist um so wertvoller, als sie nicht bloß ohne Ruhmredigkeit und völlig leidenschaftslos abgefaßt erscheint, sondern auch, wie sich mit zahlreichen Stellen belegen läßt, auf den Staatsakten, auf der Ministerialregistratur Montgelas' aufgebaut und unmittelbar nach dem Sturze des Ministers niedergeschrieben wurde; im August 1819 war die Darstellung in der vierten Sektion bereits bis zum Jahre 1810 geführt. Die Bedenken, die gegen einen vollständigen Abdruck der vierten Sektion, des Hauptabschnittes über die auswärtige Politik, sprachen, Gründe der Diskretion und Größe des Umfangs, bestehen für die

drei ersten Sektionen nicht. So entschlossen sich denn die Unterzeichneten mit Zustimmung der Familie des Verfassers zur unverkürzten Herausgabe der drei ersten Sektionen nach der in der Münchener Hof- und Staatsbibliothek befindlichen Abschrift.

Freilich bot der Zustand des überlieferten Textes nicht geringe Schwierigkeiten: der Abschreiber war sich, wie aus den vielen sprachlichen Entgleisungen und den fehlerhaften äußeren Abschnitten gefolgert werden muß, nicht immer über den Sinn des Textes klar; aber auch Montgelas verrät in diesem Teil wohl die gewohnte Präzision des Ausdrucks, nicht immer aber die Eleganz, die sonst seinem französischen Stil nachgerühmt wird. Redewendungen wie Satzbau zeigen nur zu viel Verwandtschaft mit dem deutschen Amtsstil. Die Herausgeber haben sich darauf beschränkt, mit Unterstützung Herrn Dr. Stollreithers zweifellose sprachliche Irrtümer zu beseitigen und die äußere Anordnung der inneren Entwickelung anzupassen; von sachlichen Bemerkungen oder Berichtigungen sahen sie im allgemeinen ebenso ab, wie es seinerzeit bei der Herausgabe der Denkwürdigkeiten über die auswärtige Politik geschehen ist.[1]) Sie glaubten, die für das Verständnis Montgelas' wünschenswerte Einführung, Erläuterung und Ergänzung würde am pietätvollsten geboten werden mit einer einleitenden Skizze über die Entstehung des modernen Staates in Bayern. Diese soll nicht auf die von Montgelas berichteten Gegenstände beschränkt werden, auch nicht auf die von Montgelas geleiteten Ministerien, sondern sich ebensoweit erstrecken, als der Einfluß des Ministerpräsidenten reichte, über die gesamte innere Regierung.

---

[1]) Versehen in der Datierung von Aktenstücken wurden jedoch verbessert.

München, Pfingsten 1908.

G. Laubmann u. M. Doeberl.

Die Entstehung
des modernen Staates in Bayern

Die Entstehung des modernen Staates in Bayern.

Von

M. Doeberl.

Der politische Anschluß Bayerns an Napoleon I. hat in dem Jubiläumsjahre 1906 verschiedene Stimmungen ausgelöst. Über die Bedeutung der Erhebung Bayerns zum Königreich dagegen sind wir mit den Zeitgenossen einig: es war einer der folgenschwersten Akte in der 1400jährigen Geschichte Bayerns.

Die Bedeutung der Erhebung Bayerns zum Königreich liegt weniger in der Rangerhöhung als vielmehr in der Erwerbung der vollen Souveränität.

Mit Hilfe der neuen Souveränität vollzog sich ein tiefgehender Wandel: es entstand der moderne Staat auf politischem, wirtschaftlichem, sozialem, kirchlichem und geistigem Gebiete — nach dem Vorbilde des streng zentralisierenden Frankreichs, das damals, im Gegensatz zu dem reaktionären Kaiserstaat an der Donau, als das Land des politischen Fortschritts galt.

Die nachhaltigste Wirkung der Souveränität war die Überwindung des feudalen oder Patrimonialstaates.[1])

Bisher war die Quelle aller Hoheitsrechte im Reiche, auch in Bayern, der Kaiser: der bayerische Landesherr übte wohl eine Vielzahl von Regierungsrechten, man kann sagen alle wesentlichen Hoheitsrechte aus, aber kraft kaiserlicher Belehnung; diese hat ihm erst den

---

[1]) Zum Folgenden vgl. K. v. Amira, Zur Erinnerung an den 1. Januar 1806 in: Süddeutsche Monatshefte 1906. — Von zusammenfassenden Darstellungen erwähne ich ein für allemal Perthes, Politische Zustände und Personen in Deutschland zur Zeit der französischen Herrschaft (1861); Kluckhohn, Bayern unter dem Ministerium Montgelas in: Beilage zur Allgemeinen Zeitung 1875 Nr. 127 ff. Vgl. auch Treitschke, Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert Bd. II[5] S. 336 ff.; Heigel, Allg. D. Biographie s. v. Montgelas; Riezler, Das glücklichste Jahrhundert bayerischer Geschichte (1906); Bitterauf, Bayern als Königreich 1806—1906 (1906).

Rechtstitel für die Ausübung seiner Befugnisse verliehen. Auf Grund der neuen Souveränität dagegen ist der Landesherr im Besitze sämtlicher Hoheitsrechte und übt sie nicht mehr kraft Übertragung durch den Kaiser, sondern aus eigenem Rechte.

Bisher konnte der Landesherr wegen Mißbrauchs der Amtsgewalt von seinen Untertanen bei den Reichsgerichten belangt, konnte sogar geächtet und entsetzt werden; auch sollten die Landesgesetze nicht in Widerspruch geraten mit den absolut gebietenden oder den absolut verbietenden Bestimmungen der auf den Reichstagen zustande gekommenen Reichsgesetze; der Kaiser besaß, wie im übrigen Reiche, so auch in Bayern noch besondere Reservatrechte. Fortan dagegen war der Landesherr von der beschränkenden und kontrollierenden Wirksamkeit der Reichsinstanzen, des Kaisers, des Reichstags, des Reichskammergerichtes, befreit, waren daher auch die so dringenden zeitgemäßen Reformen möglich ohne einen Rekurs der Vertreter alter, abgelebter Mächte an die Reichsinstanzen.

Ehedem wurde das Fürstentum von seinem Träger wie ein privates Familiengut, das nur seinem Nutzen diene, betrachtet und behandelt, wurden Land und Leute und Hoheitsrechte geteilt, verpfändet, veräußert; auch waren Hof- und Staatsverwaltung vereinigt. In vielen Einzelheiten war diese privatrechtliche Auffassung vom Fürstentum schon in der Zeit des Territorialstaates erschüttert worden. Aber völlig überwunden wurde sie erst jetzt. Jetzt wird nicht bloß die Unteilbarkeit des Fürstentums und die Erbfolge nach dem Rechte der Erstgeburt erneuert, jetzt wird ausdrücklich auch die Unveräußerlichkeit der Staats- und Kammergüter, der Kammergefälle und Hoheitsrechte wie die Inkameration heimfallender Lehen verfassungsmäßig festgelegt, ebenso die Trennung zwischen Hof- und Staatsverwaltung, zwischen Staatsvermögen und fürstlichem Privatvermögen, zwischen Staatsschulden und fürstlichen Privatschulden; der König erscheint mehr als Verwalter denn als Eigentümer der öffentlichen Einkünfte. Um den öffentlichrechtlichen Charakter zu wahren, sind ihm auch in seinen Regierungsanordnungen Schranken gezogen: der König ist für seine Person unverantwortlich, aber seine Regierungsakte bedürfen der Gegenzeichnung des verantwortlichen Ministers. Im Zusammenhang damit schreitet man in der Konstitution vom 1. Mai 1808 — zum erstenmal wieder seit den Tagen des agilolfingischen Herzogtums — zur Kodifikation des geltenden Staatsrechtes; dem Patrimonialstaate hatte entsprechend seinem halb privatrechtlichen Charakter eine solche Kodifikation gefehlt.

In öffentlich-rechtlichem Interesse wird auch die Regentschaftsfrage geregelt. Die Regentschaft tritt ein, wenn der König minderjährig (unter 18 Jahre alt) ist oder durch Krankheit an der Regierung verhindert wird; sie wird von dem nächsten Agnaten ausgeübt, wenn nicht der Vorgänger in der Regierung letztwillig zugunsten eines anderen männlichen Mitgliedes des königlichen Hauses verfügt hat; die Amtshandlungen des Regenten, wie Verleihung von Ämtern und Lehen, haben nur einen provisorischen Charakter. In öffentlich-rechtlichem Interesse sind, zu einem guten Teil wenigstens, selbst die Hausgesetze abgefaßt: der Ansbacher Rezeß vom 12. Oktober 1796, das Familienstatut vom 28. Juli 1808, das Familienstatut vom 18. Januar 1816.

Mit der neuen Souveränität, mit der Idee des modernen Staates vertrug sich die Mitregierung einzelner Stände, die sich auf Privilegien (Freibriefe) gründete und bis zur eigenen Finanzverwaltung erstreckte, keineswegs. Eine Unterdrückung derselben war unvermeidlich. Die tatsächlichen Verhältnisse im landständischen Leben Bayerns haben diese Maßregel beschleunigt.[1])

Es gab Landesteile mit landständischer Verfassung, wie Altbayern, das Herzogtum Neuburg und das Herzogtum Berg, und Landesteile, welche die landständische Verfassung wohl gehabt, aber inzwischen verloren hatten, wie das Fürstentum der oberen Pfalz. Aber auch in den Landesteilen, wo die landständische Verfassung formell noch fortbestand, war sie tatsächlich halb außer Tätigkeit gesetzt, wie z. B. in Altbayern. Seit dem Jahre 1669 fand hier kein Landtag mehr statt. Die Landschaftsverordnung, welche die noch vorhandenen landständischen Befugnisse ausübte, erneuerte sich durch Selbstergänzung, ohne Mitwirkung der landständischen Auftraggeber, war halb verfassungswidrig. Die Landschaftsverordneten setzten überdies den inneren Reformen grundsätzlich Widerstand entgegen, bekämpften nicht bloß die Säkularisation, sondern auch die Steuer- und Agrarreformen. Sie vertraten nicht mehr, wie in der besten Zeit der Landschaft, die Wohlfahrt aller Landesbewohner, sondern trieben immer ausschließlicher Klassenpolitik oder hatten lediglich ihr und

---

[1]) Zum Folgenden vgl. u. a. Mussinan, Bayerns Gesetzgebung (1835); Freyberg, Rede zum Andenken an den verewigten Staatsminister M. Grafen von Montgelas (1839); Lerchenfeld, Geschichte Bayerns unter König Maximilian Joseph I. (1854); Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. I (1896); O. von Reinhardstöttner, Beiträge zur Geschichte der bayer. Verfassungsurkunde (1906). Auf die ausgedehnte Flugschriftenliteratur kann ich hier nicht eingehen.

ihrer Familien Interesse im Auge. Die landständische Verfassung war überhaupt nicht mehr zeitgemäß; namentlich zwischen der teilweisen Steuerbefreiung der Landstände und zwischen der Steuerbewilligung durch Angehörige eben dieser Privilegierten sahen die Zeitgenossen einen klaffenden Widerspruch. Unter dem Einfluß der französischen Revolution übte die öffentliche Meinung in zahlreichen Flugschriften Kritik an all diesen Mängeln: die einen bestritten die Daseinsberechtigung der Landschaft überhaupt, verlangten eine moderne Konstitution mit einer Vertretung des ganzen Volkes; die anderen, darunter Mitglieder des Adels, forderten Einberufung eines allgemeinen Landtags zur Reform der landständischen Verfassung; letzterer Gedanke fand Boden selbst in Regierungskreisen.

Montgelas war im Grunde gegen die landständische Verfassung überhaupt, selbst gegen eine verbesserte Auflage derselben, wenn er auch über die Frage der Berufung eines Landtags Gutachten ausarbeiten und Beratungen einleiten ließ oder gelegentlich von einer Reform der Landschaft mit einem Zweikammersystem und einer Vertretung der Bauernschaft sprach; er sah in ihr nur ein Hemmnis der Entfaltung der Staatskräfte. Mit Hilfe des Geheimen Rates erreichte er, daß die Einberufung des Landtags hinausgeschoben wurde — bis zur Erhebung Bayerns zum Königreich. Die damit gewonnene Souveränität gab der bayerischen Regierung die „Berechtigung und den Mut“ zur Aufhebung der landständischen Verfassung. Der eine der drei Stände, der Prälatenstand, war ohnehin bereits im Zusammenhang mit der Säkularisation verschwunden. Am 8. Juni 1807 erschien ein königliches Edikt, das jegliche Befreiung von öffentlichen Lasten, namentlich der Grundsteuer, aufhob und den Grundsatz der gleichmäßigen Besteuerung ohne Berücksichtigung des Standes zur Anerkennung brachte, das zugleich der Landschaftsverordnung das Recht der Steuererhebung und Steuerverwaltung nahm. Damit war die Axt gelegt an die landständische Verfassung. Die Konstitution vom 1. Mai 1808, die, einem Wunsche Napoleons gemäß, der Verfassung des Königreichs Westfalen nachgebildet[1]) wurde, konnte den letzten Rest derselben beseitigen.

Die nämliche Verfassung tat auch den ersten Schritt zu einem staatsrechtlich geordneten Anteil des Volkes an der Regierung des

[1]) Doch ist sie keineswegs bloß Kopie, sie trägt vielmehr den besonderen bayerischen Verhältnissen Rechnung und faßt vielfach nur zusammen, was bereits vorher in Einzelverordnungen bestimmt worden war. Zentner hatte schon 1806 dem Minister einen Verfassungsentwurf vorgelegt; damals hatte Montgelas noch Bedenken geäußert.

Landes, wenn auch noch in recht bescheidenen Formen; sie schuf nämlich nach westfälischem Vorbilde die sogenannte Nationalrepräsentation (mit Einkammersystem und jährlicher Tagung). Sie sollte sich aus je 7 Deputierten der einzelnen Kreise zusammensetzen, die nach einem indirekten, freilich sehr komplizierten Wahlverfahren aus den höchstbesteuerten Grundeigentümern, Großindustriellen und Großkaufleuten zu wählen waren; in diesen Ständen erblickte die Regierung die verlässigsten Stützen der Gesellschaft und des Staates, weil sie nach ihrer Ansicht an der Erhaltung des bestehenden Zustandes am meisten interessiert waren.

Diese Nationalrepräsentation konnte die Wünsche des Volkes nicht befriedigen, weder in Bezug auf ihre Zusammensetzung noch auf ihre Befugnisse. Man nahm Anstoß, daß das Wahlrecht auf die höchstbesteuerten Klassen beschränkt blieb, der zahlreichste Stand, die Bauernschaft, von dem Besitze der politischen Rechte ausgeschlossen wurde. Man nahm ebenso Anstoß an der ausschließlichen Gesetzesinitiative der Krone, der Behinderung der Diskussionsfreiheit im Plenum, der königlichen Ernennung des Direktoriums. Selbst diese Nationalrepräsentation, die nicht den bescheidensten Ansprüchen der Zeit genügte, ist niemals ins Leben getreten, ebensowenig wie die in der Verfassung vorgesehenen Kreisdeputationen. Die Ausführung scheiterte nach den Angaben Montgelas' an den kriegerischen Verwickelungen und den territorialen Auseinandersetzungen der folgenden Jahre, welche die Vereinigung aller Kräfte und Rechte des Staates in einer Hand notwendig gemacht hätten. Von anderer Seite wurde die Scheu des Ministers vor einer offenen Darlegung der Finanzlage als Grund angeführt. Es ist aber auch möglich, daß selbst diese so bescheidene Vertretung einem Montgelas, der im Sinne des fürstlichen Absolutismus groß geworden, ein zu weitgehendes Zugeständnis an den Geist der Zeit war; Montgelas hielt den Deutschen für das Repräsentativsystem nicht geeignet, wohl für bürgerliche, nicht aber für politische Freiheit reif; er vermißte das unerläßliche Maß politischer Bildung und Erziehung. Noch im Jahre 1818 hat er geäußert: „Erst wenn durch Provinzialversammlungen einige politische Bildung erzeugt war, die ich für notwendig halte und die nicht da war, hätte ich die Verfassung ins Leben gerufen, die aus ihren Beratungen hervorgegangen wäre."[1])

[1]) Julie von Zerzog, Briefe des Staatsministers Grafen von Montgelas, p. XII f.

Aber immerhin war mit der Aufhebung der Landschaft das Feld für eine zeitgemäßere Einrichtung freigemacht. Die Konstitution vom Jahre 1808 ist mit den ihr folgenden organischen Edikten die Grundlage der Verfassung vom Jahre 1818 geworden; diese ist, wie schon die Zeitgenossen betonten, aus jener hervorgegangen. Und schon jetzt waren in der Verfassung von 1808 die wichtigsten Grundrechte des Volkes gesichert: Aufhebung aller Privilegien, Gleichheit aller Untertanen vor dem Gesetze, gleiche Verpflichtung aller Staatsbürger zu den öffentlichen Lasten und zum Heerdienst, gleicher Zutritt zu allen Staatsämtern, Sicherheit der Personen und des Eigentums, Gewissensfreiheit, Freiheit der Presse, Unabhängigkeit der Justizpflege u. a. Vermißt wird etwas, was bereits in der westfälischen Verfassung zugestanden war: Öffentlichkeit der Rechtsprechung und Geschworenengerichte.

Mit der Aufhebung der landständischen Verfassung war der Dualismus des Territorialstaates, namentlich im Finanzwesen, überwunden und damit ein wichtiger Schritt zu einer anderen Grundforderung des modernen Staates, zur Staatseinheit, getan.

Diese Staatseinheit war auch ein leitender Regierungsgrundsatz bei der Reform der Behördenorganisation und der politischen Neueinteilung des Landes.[1])

Das bayerische Staatsgebiet, wie es sich in der napoleonischen Zeit bildete, setzte sich zusammen: aus den alten Fürstentümern des wittelsbachischen Hauses, Altbayern, Oberpfalz und Neuburg, aus den säkularisierten geistlichen Fürstentümern und mediatisierten Reichsstädten des Reichsdeputationshauptschlusses vom Jahre 1803, aus den im Preßburger Frieden 1805 erworbenen Besitzungen des Hauses Habsburg, aus den Gebieten der durch die Rheinbundakte 1806 mediatisierten Fürsten, Grafen und Herren, aus den 1806 und 1810 erworbenen, ehemals preußischen Markgrafschaften Ansbach und Bayreuth.

Das bayerische Staatsgebiet setzte sich also aus einer Vielzahl von Territorien und Provinzsplittern zusammen mit verschiedenen Stammesarten, mit den verschiedensten historischen Erinnerungen, mit den verschiedensten Verfassungen. Selbst in Altbayern war die ehemals wohlgeordnete Behördenorganisation längst in Verfall geraten, es fehlte auch hier an der nötigen Einheit. Eine der ersten und vornehmsten Aufgaben, die sich Montgelas stellte, stellen mußte, war die Begründung der Staatseinheit. „C'est toujours l'exécution de la grande

---

[1]) Zum Folgenden vgl. namentlich Seydel, Bayer. Staatsrecht Bd. I S. 107 ff.

idée de centraliser le royaume" schrieb der österreichische Gesandte Graf Friedrich Lothar von Stadion.[1])

Die für einzelne Landesteile bestehenden Regierungen oder Ministerien wurden beseitigt und die Verwaltung des ganzen Landes Ministerien unterstellt, deren Wirkungskreis (département, ressort) nicht nach örtlichen Gesichtspunkten, sondern nach dem Realsystem umschrieben war.[2]) Zugleich wurde mit dem kollegialen Charakter der Zentralbehörden gebrochen, wurde der Minister jetzt wirklicher Chef des gesamten ihm unterstellten Verwaltungszweiges: er regierte bureaumäßig. Der Minister war aber auch für die genaue Ausführung der landesherrlichen Weisungen wie für jede Verletzung der Verfassungsgesetze dem König verantwortlich.

Das Dekret vom 25. Februar 1799 schuf vier solcher Fachministerien oder Departements: für die auswärtigen Angelegenheiten, die Finanzen, den Kultus und die Justiz. Die Abgrenzung war freilich in Rücksicht auf die bestehenden Verhältnisse und die noch herrschenden Vorurteile zu wenig folgerichtig, aber schon durch das Dekret vom 26. Mai 1801 wurde sie verbessert. Durch das Dekret vom 29. Oktober 1806 wurde die Polizei von der Justiz getrennt, mit dem Kultusdepartement verbunden und dieses in ein Ministerium des Innern verwandelt. Durch die Konstitution vom Jahre 1808 erhielt die Ministerialverfassung eine neue, die letzte durchgreifende Änderung. Seitdem bestanden fünf Fachministerien: das des Äußern, der Finanzen, der Justiz, des Innern und des Krieges.[3]) Die Leitung des letzteren Ministeriums behielt sich der König — und zwar nicht bloß nominell, sondern auch tatsächlich — zunächst selbst vor und ließ sich durch einen Staatssekretär, der lediglich seine Anordnungen auszuführen hatte, vertreten; erst im Jahre 1814 wurde der bisherige Staatssekretär wirklicher Minister. Im Laufe der Jahre 1808 und 1809 wurden die einzelnen Ministerien oder Departements nach ihren Verwaltungszweigen in Sektionen mit je einem Sektionsvorstande an der Spitze zerlegt; seit 1810 wurde die Bedeutung der Sektionen durch die Departementssitzungen zurückgedrängt, die unter dem Vorsitze des zuständigen Ministers, meist aber (eine Folge der Kumulation von Ministerien in

---

[1]) Archiv f. öst. Gesch. Bd. 63 S. 180.

[2]) Anfänge zum Realsystem lagen aber schon in der Departementseinteilung der Geheimen Konferenz, wie sie unter Karl Albert organisiert worden war.

[3]) Vorübergehend war an die Stelle des 1799 aufgehobenen Hofkriegsrates das Oberkriegskollegium, dann der Kriegsjustiz- und Kriegsökonomierat, dann das geheime Kriegsbureau getreten.

der Person Montgelas') eines Generaldirektors tagten. Im Zusammenhange mit den Sektions- und Departementssitzungen kehrte man auch zur kollegialen Beratung zurück.

Über all diesen Ministerien stand nominell der König, tatsächlich der „dirigierende Minister", Graf von Montgelas. In ihm war das Zentralsystem des Staates verkörpert: ursprünglich nur Ressortminister für die auswärtigen Angelegenheiten, übernahm er 1805 das Ministerium des Innern, das damals auch die Kirchen- und Schulangelegenheiten umspannte, 1809 das der Finanzen, das er vorübergehend schon 1803 bis 1806 inne gehabt hatte, und ließ auch in den übrigen Ministerien (Justiz- und Kriegsministerium) keinen Verwaltungsakt von politischer Bedeutung ohne seine Mitwirkung vollziehen; durch die Konstitution vom Jahre 1808 wurde die Vereinigung mehrerer Ministerien in einer Person ausdrücklich für zulässig erklärt. Gegen die Vereinigung der drei Ministerien sprachen schwere Bedenken: die Unmöglichkeit, daß ein einzelner so verschiedenartige Verwaltungszweige wirklich beherrschen und überwachen konnte, die Gefahr eines Willkürregiments, zu der eine solche Machtansammlung in einer Hand verführen konnte. Aber für den Augenblick hatte die Vereinigung doch auch manchen Vorteil: sie steuerte den bisher im Schwange befindlichen Ressortstreitigkeiten, sie erhöhte in entscheidungsvollen Augenblicken die Aktionsfähigheit der Regierung. Übrigens führte Montgelas die Verwaltung der Ministerien derart, daß jeden Augenblick wieder eine Trennung eintreten konnte.

Seit dem Jahre 1809, seitdem es, abgesehen vom Kriegsministerium, nur noch zwei Minister gab, traten diese nur ausnahmsweise zu einem Ministerrate oder, wie er früher, in der Zeit des Territorialstaates, hieß, der Geheimen Konferenz zusammen. Was ehedem Ausnahme war, wurde jetzt Regel: die landesherrlichen Entschließungen ergingen auf Grund von Sondervorträgen der Minister; die Angelegenheiten der auswärtigen Politik waren ohnehin schon seit dem Regierungsantritte Maximilians IV. (I.) der Geheimen Konferenz entzogen.

Dagegen wurde jetzt der Geheime Rat, aus dem die Geheime Konferenz herausgewachsen war, zu neuem Leben erweckt. Das geschah durch das Dekret vom 25. Februar 1799: der Geheime Rat, der Vorläufer unseres heutigen Staatsrates, sollte aus den Ministern der Finanzen, der Rechtspflege und Polizei, des Kultus und aus den vortragenden Räten bei diesen drei Departements bestehen; den Vorsitz führte der jeweilig älteste Minister, das Protokoll ein besonderer

Geheimsekretär. Die Zuständigkeit erstreckte sich über alle möglichen Gebiete; nur die politischen und die militärischen Angelegenheiten, dann die Gnadensachen und die Ernennungen und — was gerade heute der vornehmste Wirkungskreis des Staatsrates ist — die Gesetze und Verordnungen wurden ihm ausdrücklich entzogen. Die Absicht, die Montgelas mit der Institution verband, den Willkürlichkeiten der obersten Verwaltungsstellen und dem Ressortpartikularismus zu steuern, wurde nicht erreicht, konnte bei dem Umfange des Wirkungskreises und der Art der Zusammensetzung des Geheimen Rates nicht erreicht werden. Die Konstitution vom Jahre 1808 und das organische Edikt vom 4. Juni des nämlichen Jahres gaben dem Geheimen Rate nach westfälischem Vorbilde eine neue Verfassung. Er sollte aus den Ministern und besonders ernannten Geheimen Räten (mindestens 12, höchstens 16) zusammengesetzt sein und unter dem Vorsitze des Königs, des Thronerben oder des ältesten Ministers tagen. Sein Wirkungskreis wurde beschränkt, ihm aber gerade die Beratung der Gesetze und „Hauptverordnungen" und des Budgets zugewiesen. Er sollte aber nicht bloß oberste beratende Körperschaft, sondern auch, unserm Verwaltungsgerichtshof vergleichbar, oberste erkennende Stelle in Verwaltungsrechtssachen und Zuständigkeitsstreitigkeiten sein; ebenso mußte er vor der Einleitung des gerichtlichen Verfahrens gegen Beamte, nach einer späteren Verordnung auch vor der königlichen Verleihung des Indigenates gehört werden. Zahlreiche Gesetze und Verordnungen wurden in der Folgezeit im Schoße des Geheimen Rates beraten und erhielten hier ihre endgültige Redaktion. Aber der oberste Zweck der Institution wurde, wie Montgelas selbst zugab, auch jetzt nicht erreicht: die Geheimen Räte übten aus Ersparnisgründen nach wie vor ihr Amt nur im Nebenberufe, saßen als Räte in den Ministerien, entwarfen hier vielfach im Auftrage ihrer Minister die Grundzüge für die Gesetze und Generalverordnungen, waren also an der Annahme dieser Grundzüge im Geheimen Rate von vornherein interessiert. Daran und an der Anwesenheit der Minister krankte der Geheime Rat und krankt sein Nachfolger, der Staatsrat, bis zum heutigen Tage. Eine streng unparteiische Prüfung der Gesetzesentwürfe war unter diesen Verhältnissen unmöglich, der Geheime Rat blieb an wirklicher Bedeutung weit hinter den Ministerien zurück, seine Beratung war vielfach nur eine Formalität. Eingeweihte wollen wissen, daß es in dem heutigen Staatsrat nicht anders sei.

Die aus der Zeit des Territorialstaates stammenden Kollegien, die bisher in der Hauptstadt wie an den Mittelstellen bestanden hatten,

sind nacheinander eingegangen: die Hofkammer, die Kommerz-, Münz-, Bergwerks- und Forstkollegien, der Medizinalrat, der Hofkriegsrat, der Geistliche Rat, das Zensurkollegium, die Regierungen; letztere wurden zu bloßen Gerichtshöfen (Hofgerichte, Appellgerichte). Es blieb nur die Oberlandesregierung, aber auch diese wurde in eine Generallandesdirektion mit besonderen Deputationen für die meisten Zweige der inneren Verwaltung, die bisher den genannten Kollegien zugewiesen waren, umgewandelt. Nach ihrem Muster wurden für die Oberpfalz (einschließlich Sulzbachs) und Pfalz-Neuburg besondere Landesdirektionen geschaffen. Dazu kamen dann später infolge der Neuerwerbungen die Landesdirektionen von Würzburg, Bamberg und Ulm.

Die Generallandesdirektion nahm eine Zwitterstellung zwischen Zentral- und Mittelbehörde (für Altbayern) ein, die Landesdirektionen waren bloße Mittelbehörden. Die Konstitution vom Jahre 1808 brachte im Interesse der Staatseinheit eine neue räumliche Einteilung: die Provinzen, die inzwischen durch die Erwerbung Tirols und Ansbachs auf sieben gewachsen waren, verschwanden, das Reich wurde nach französischem Muster in eine Mehrzahl von Kreisen eingeteilt, ohne Rücksicht auf die historische Vergangenheit, lediglich nach geographischen und statistischen Gesichtspunkten; die Zahl wie die Namen dieser Kreise haben in der Folgezeit gewechselt (zuerst 15, später 9). Gleichzeitig damit wurden die Sonderverfassungen der einzelnen Gebietsteile aufgehoben, das ganze Königreich nach völlig gleichen Verwaltungsgrundsätzen regiert, während z. B. Preußen noch immer als ein „Föderativstaat“ galt.

Im Zusammenhang mit der räumlichen Neueinteilung wurden die Generallandesdirektion und die Landesdirektionen aufgelassen, an ihre Stelle[1]) traten nach der Instruktion vom 17. Juli 1808 als Mittelbehörden für je einen Kreis die Generalkommissariate mit einem anfänglich ziemlich beschränkten, erst später erweiterten[2]) Wirkungskreis, gebildet aus einem Generalkommissär, einem Kanzleidirektor und einer Mehrzahl von Räten; die großen Handels- und ehemaligen Reichsstädte Augsburg und Nürnberg wurden in die Kreisverfassung nicht aufgenommen, sondern Lokalkommissären unterstellt. Die wich-

[1]) Die Funktionen der Generallandesdirektion als Zentralbehörde gingen auf die Ministerien und deren Sektionen über.

[2]) So wurden durch die Verordnungen vom 7. (16.) Oktober 1810, 6. September und 2. Oktober 1811, 6. August 1815 die Ministerien zugunsten der Generalkommissariate entlastet.

tigeren Gegenstände sollten kollegial beraten werden; die Zahl dieser „Deliberativgegenstände" ist mit der Zuständigkeit der Generalkommissariate gewachsen. Die Generalkommissäre hatten in jedem Jahre einen Teil ihrer Kreise zu bereisen und über ihre Beobachtungen an den Hof zu berichten; neben diesen Teilberichten mußten sie einen jährlichen Generalbericht über den Stand der Bevölkerung, der Landwirtschaft und der Industrie einsenden. Die Generalkommissariate waren die Vorläufer der heutigen Kreisregierungen; freilich war damals nach dem Vorbilde der Zentralbehörden die Finanzverwaltung getrennt, ein Dekret vom 8. August 1808 schuf für jeden Kreis eine besondere Finanzdirektion mit einem Direktor und zwei Räten. Die Regierung glaubte (nach der Darstellung Montgelas') sich auf diesem Wege die Überwachung zu erleichtern und zugleich einer allzugroßen Machtansammlung der Generalkommissäre wie Zuständigkeitsstreitigkeiten zwischen den Oberaufsichtsbehörden vorzubeugen.

Schon vorher, noch in der Zeit der Landesdirektionen, waren die früheren Regierungen zu Gerichtshöfen umgewandelt und damit in der sachlichen Zuständigkeit der Mittelbehörden ein Schritt von dauernder Bedeutung gemacht worden, indem, einer Forderung der Aufklärungszeit entsprechend, die Justiz von der Verwaltung getrennt wurde.

In den Außenbehörden ist der Forderung nach Teilung der Gewalten noch nicht stattgegeben worden, hier blieben Justiz und Verwaltung vereinigt, angeblich aus finanziellen Gründen und wegen der Schwierigkeit der sachlichen Abgrenzung. Aber immerhin wurde durch die kurfürstliche Verordnung vom 24. März 1802 mit der Verschiedenartigkeit der Außenbehörden aufgeräumt, trat an die Stelle des Landgerichtes, des Pflegegerichtes, der Pflege das einheitliche Landgericht[1]) mit einem Landrichter, einem Aktuar und einem Gerichtsdiener. Dazu kamen später, da manche Landgerichte zu groß waren, ein oder mehrere Assessoren; wieder später unterschied man drei Klassen von Landgerichten: solche mit einem Assessor, solche mit einem Aktuar, solche mit einem vereidigten Schreiber. Ebenso wurden für die Einnahme und Verrechnung der Staatsgefälle einheitliche Rentämter mit einem Rentbeamten, aber, wie in mancher Flugschrift gerügt wurde, ohne zweiten (Kontroll-)Beamten geschaffen. Auch Umfang und Sitz der Landgerichte und der Rentämter wurden

[1]) Ein zeitgenössischer Landrichter, Reingruber, hat im Jahre 1814 eine treffliche Schilderung von dem „Wirkungskreis eines bayerischen Landgerichts" entworfen.

den Interessen der Landesbewohner mehr angepaßt. Ebenso wurde die äußere Forstverwaltung einheitlich organisiert.

Eine andere Zeitforderung wäre die Aufhebung der grundherrlichen Gerichte oder Hofmarksobrigkeiten gewesen, die wie Fremdkörper die staatliche Wirksamkeit unterbrachen.[1]) Montgelas konnte sich in Rücksicht auf die wirtschaftliche Existenz des Adels wie auf die Finanzlage des Staates zu dieser Maßregel noch nicht entschließen, die grundherrliche Obrigkeit sollte erst im Jahre 1848 fallen. Aber immerhin sprach das organische Edikt den Grundsatz aus: „Die Justiz kann in Unserem ganzen Königreich nur von den von Uns neu organisierten oder bestätigten Gerichtshöfen in Unserem Namen, nach Unseren Gesetzen und Vorschriften verwaltet werden." In diesem Sinne hat Montgelas die Staatsaufsicht verschärft, die grundherrliche Gerichtsbarkeit und die damit verbundene Polizei einheitlich geregelt und enger begrenzt. Das geschah durch zwei Deklarationen aus dem Jahre 1808. Die Deklaration vom 8. September 1808 beschränkte die grundherrliche Gerichtsbarkeit auf jene Hofmarksherren, die dieses staatliche Hoheitsrecht schon bisher und zwar unbestritten ausgeübt hatten, den örtlichen Umfang der gutsherrlichen Gerichtsbezirke auf jene Hofmarksuntertanen, die nicht mehr als vier Stunden vom Hofmarksgericht entfernt saßen, die sachliche Zuständigkeit auf die nicht streitige Gerichtsbarkeit, die Eintreibung der rückständigen Leistungen der Grunduntertanen, die Strafrechtspflege bis zu zwei Tagen Haft und fünf Gulden Geldstrafe. Die nämliche Deklaration überließ die Ausübung der Gerichtsbarkeit entweder dem Hofmarksherrn oder einem Hofmarksbeamten, verlangte aber in beiden Fällen die Erfüllung einer Vorbedingung, die Ablegung einer staatlichen Prüfung. Sie machte endlich den Hofmarksherrn für die Amtshandlungen des Hofmarksbeamten verantwortlich und drohte im Falle eines Mißbrauchs mit dem Verluste der Gerichtsbarkeit. Eine Deklaration vom 28. Juli 1808 beschäftigte sich mit der grundherrlichen Polizei: sie beließ den Grundherren die Ortspolizei, nahm ihnen aber das Recht der Überwachung der Zünfte wie der Verleihung gewerblicher

[1]) Die später zu besprechende Säkularisation machte allerdings, wie der geistlichen Kurie der Landschaft (Prälatenstand), so auch den geistlichen Herrschaften und Hofmarken ein Ende. Aber die Rheinbundakte verbürgte den mediatisierten Fürsten und Grafen die Hoheitsrechte, die sie nicht selbst zu den wesentlichen Bestandteilen der Souveränität rechnete, darunter insbesondere die mittlere Gerichtsbarkeit und Polizei. Die bayerischen Edikte schonten nicht bloß diese Privatherrschaften, sondern auch die Patrimonialgerichte des neuerworbenen landsässischen Adels.

Konzessionen; sie beließ den Grundherren die Kirchenpolizei, die Besetzung der Pfarreien, Benefizien und Schulen, legte ihnen aber die Verpflichtung auf, nur geprüfte Kandidaten dafür zu ernennen.

Das organische Edikt vom 16. August 1812 machte freilich zur Entlastung der Landgerichte und — der Finanzen wieder bedenkliche Zugeständnisse im Sinne einer räumlichen und sachlichen Erweiterung der gutsherrlichen Gerichtsbarkeit.

Die Wirksamkeit der äußeren Behörden war im Territorialstaat nicht bloß von den Hofmarken, sondern auch von den politischen Gemeinden der Städte, Märkte und Obmannschaften unterbrochen worden. Diese Ortsgemeinden waren mit höheren Befugnissen ausgestattet gewesen als heutzutage: sie besaßen nicht bloß das Recht der selbständigen Finanzverwaltung und Besteuerung, sondern auch die Polizei und selbst die Gerichtsbarkeit, die fünf Hauptstädte München, Landshut, Burghausen, Straubing und Ingolstadt sogar die hohe Gerichtsbarkeit. Gegen solche Privatherrschaften, die je nach ihrer Privilegierung im Besitze eines größeren oder geringeren Maßes öffentlicher Gewalt waren, sträubte sich der moderne Staatsbegriff Montgelas'. Die städtische Verwaltung war noch überdies verlottert; die Stadt- und Marktinstruktionen aus den Jahren 1670 und 1748 hatten für die Dauer nicht Wandel schaffen können, die unter Karl Theodor geplante Reform war nicht verwirklicht worden. Die Gebrechen des Gemeindewesens bestanden nach einer Äußerung der Regierung vom 31. Dezember 1802 „vorzüglich darin, daß die Rechtspflege allenthalben unter dem administrativen Einflusse der Magistrate verwaltet wurde, welche sich die notwendige Kenntnis des positiven Rechtes nicht verschaffen konnten; daß die Polizei nicht als Mittel zu allgemein nützlichen Zwecken, sondern vielmehr als Schutzwehr staatsschädlicher Privatzwecke und als eine Erträgnisquelle angesehen wurde; daß endlich die öffentlichen Einkünfte größtenteils durch überzählige Magistrate und Verwaltungen aufgezehrt und ihrer eigentlichen Bestimmung entzogen wurden".

Die Reformen unter dem Ministerium Montgelas setzten bei den Hauptstädten ein, mit den Verordnungen vom 31. Dezember 1802 und vom 4. Mai 1803: die Polizei und die Gerichtsbarkeit wurde den städtischen Magistraten genommen, erstere sollte durch einen vom Magistrat unabhängigen Polizeidirektor, letztere durch ein vom Magistrat unabhängiges Stadtgericht verwaltet werden. Die eigentlichen Gemeindeangelegenheiten verblieben dem Magistrate, aber unter Aufsicht eines Lokalkommissärs; dieser übte, mit Ausnahme Münchens,

auch die Funktionen eines Polizeidirektors. Eine Verordnung vom 20. März 1806 dehnte die Reform auf die übrigen Stadt- und die größeren Marktgemeinden aus: die Gerichtsbarkeit sollte hier durch einen rechtskundigen Stadt- oder Marktrichter, die Polizei und zugleich die Aufsicht über die Verwaltung der eigentlichen Gemeindeangelegenheiten durch den zuständigen Landrichter ausgeübt werden. Die kleineren Markt- und die Dorfgemeinden blieben von der Reform ausgeschlossen. Das Jahr 1808 brachte einen dritten Anlauf und dieser dehnte die Reform über sämtliche Gemeinden aus. Das Edikt vom 28. Juli über die Bildung der Gemeinden und das vom 24. September über das Gemeindewesen unterschieden dreierlei Gemeinden: Städte über 5000 Einwohner, Städte und größere Märkte unter 5000 Einwohner und Ruralgemeinden (kleinere Markt- und Dorfgemeinden). Die Gerichtsbarkeit blieb den Gemeinden entzogen, ebenso wurde ihnen im allgemeinen die Verwaltung des Gemeinde- und Stiftungsvermögens genommen, die übrigen Gemeindeangelegenheiten verblieben ihnen und für ihre Verwaltung wurden folgende Organe bestellt: als Gemeindevorsteher in den Städten erster Klasse ein vom Ministerium des Innern ernannter Polizeidirektor, als Vertreter der Gemeinde daselbst ein von der Gemeinde indirekt gewählter Munizipalrat; als Gemeindevorsteher in den übrigen Stadtgemeinden ein vom Munizipalrat vorgeschlagener und vom Generalkommissär bestätigter Bürgermeister, als Vertreter der Gemeinde daselbst ein von der Gemeinde direkt gewählter Munizipalrat; als Organ der Landgemeinde ein von der Gemeinde vorgeschlagener und vom Landrichter bestätigter Vorsteher, als Vertreter der Gemeinde die Gemeindeversammlung. Die Munizipalräte wie die Gemeindeversammlungen konnten nur auf Berufung und unter dem Vorsitz der Polizeibehörde beraten und vorbehaltlich ihrer Genehmigung beschließen.[1])

Die Gemeindegesetzgebung des Ministeriums Montgelas stellte die unmittelbaren Beziehungen zwischen dem Staat und seinen Angehörigen wieder her, sie machte zum erstenmal den Versuch an Stelle des örtlich verschiedenen ein gemeinsames Gemeinderecht zu schaffen und den Begriff der Gemeindemitgliedschaft bestimmter zu umschreiben. Aber positiv Lebensfähiges hat sie in dem Gemeindeedikt von 1808 nicht geschaffen: die Gemeindeorgane wurden zu völlig

---

[1]) Vgl. Kahr, Bayer. Gemeindeordnung Bd. I; von Pölnitz, Das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden und die Staatsaufsicht über dieselben, Diss. Erlangen (1890); Tröltsch, Die bayer. Gemeindebesteuerung seit Anfang des 19. Jahrhunderts, 1. Abt., Die bayer. Gemeindesteuerpolitik im Allg. (1891); Seydel a. a. O.

abhängigen Werkzeugen der Regierung, der Wirkungskreis der Gemeinden wurde gänzlich eingeengt, die Staatsaufsicht war überspannt. Die unausbleibliche Folge war: die Gemeindemitglieder verloren das Interesse an dem Gemeindeleben. Das Gemeindeedikt vom Jahre 1808 ist nicht einmal zu voller Anerkennung gebracht worden, es erwies sich in der Praxis als undurchführbar; noch im Jahre 1813 war ein Drittel aller Städte und Märkte ohne die neue Gemeindeverfassung, im nämlichen Jahre wurde die weitere Durchführung des Ediktes eingestellt. Man mag die damalige Gemeindegesetzgebung damit entschuldigen, daß die Landgemeinden zur Selbstverwaltung noch nicht reif waren und die Befähigung selbst der Stadtgemeinden wenigstens angezweifelt werden konnte. Man muß aber auch hinzufügen, daß die bayerische Regierung bei ihrem Geiste der Zentralisation und der weitgehendsten Bevormundung das Wesen und den Wert wahrer Selbstverwaltung nicht zu erfassen vermochte, ebensowenig als die vorbildliche Regierung in Frankreich und Westfalen. Montgelas sah in der Freiheit der Gemeindekörper ebenso wie in der ständischen Verfassung nur ein Hemmnis der Entfaltung der Staatskräfte, nichts als den verrotteten Rest einer mittelalterlichen Bildung, die den Staat in Fesseln geschlagen, nicht entlastet und unterstützt habe. „Die Kraft des deutschen Volkes beruht auf der Dezentralisation und der Selbstverwaltung.“ Das ganz vom Geiste der Zentralisation und der staatlichen Bevormundung durchdrungene Ministerium Montgelas war nicht befähigt, diesen Gedanken, der eben damals in der Steinischen Städteordnung verwirklicht worden ist, nur zu fassen, geschweige auszuführen. Aber immerhin war es sein besonderes Verdienst auch hier veraltete und verrottete Zustände, namentlich in der Stadtverwaltung, beseitigt und das Feld für Schaffung einer besseren Einrichtung frei gemacht zu haben. Die Freimachung, die Abwehr politischer Hemmungen war eine der vordringlichsten und verdienstvollsten Taten des Ministeriums Montgelas.[1])

Im Zusammenhang mit dieser formellen Neuorganisation arbeitete Montgelas auch an der Begründung eines besseren Beamtentums. Das geschah durch die endgültige Aufhebung der Pflegenutzungen und damit des Instituts der Hauptpfleger, Pflegeverwalter und Pflegekom-

---

[1]) In den späteren Jahren des Ministeriums trat in der Gemeindepolitik eine ähnliche Reaktion zutage wie in Bezug auf die Hofmarken: es zeigte sich eine Neigung, den Gemeinden nicht bloß die Verwaltung des Gemeinde- und Stiftungsvermögens, sondern auch die Niedergerichtsbarkeit zurückzugeben. Letzteres ist aber nicht verwirklicht worden.

missäre, durch Aufhebung der Anwartschaften, der Käuflichkeit und Erblichkeit der Ämter, durch ein erneutes Verbot des Sportelunwesens, durch strenge Vorschriften über Studiengang, Verwaltungspraxis, Staatsprüfung, Dienstesqualifikation und Visitationen, durch Verwandlung der landesherrlichen Diener in Staatsdiener, durch Teilung der Beamten in Rangklassen, Einführung von Beamtenuniformen und Gründung des Zivilverdienstordens der bayerischen Krone, durch Sicherung der wirtschaftlichen Existenz der Beamten und ihrer Hinterbliebenen.[1]) Das wichtigste und glänzendste, was Montgelas in dieser Beziehung tat, war die Dienstespragmatik vom 1. Januar 1805, die selbst für andere deutsche Staaten vorbildlich wirkte und noch heute die Grundlage für die Rechtsverhältnisse der pragmatischen Staatsdiener Bayerns bildet.

Was die materielle Seite der Staatsverwaltung betrifft, so verrät sich auch hier der Bruch mit dem Patrimonialstaate, die Regierung nach öffentlichrechtlichen Grundsätzen mit dem obersten Zwecke des Staatswohles, „nicht mehr nach den älteren Gesichtspunkten kirchlicher, finanzieller oder humanitärer Natur". Auch hier erkannte die Regierung, daß eine gründliche Erneuerung des Staates notwendig sei. „Zur Zeit," erklärte sie am 11. Februar 1800 den Landschaftsverordneten, „wo den Staaten große und gefährliche Revolutionen drohen, müssen Staatsgebrechen schnell und mit Entschiedenheit geheilt werden."

In der Rechtspflege wurde, nachdem 1808 die Tortur abgeschafft worden war, der barbarische Codex criminalis Kreittmayrs durch das aufgeklärtere, freilich noch immer sehr strenge Strafrecht Feuerbachs ersetzt (1813). Feuerbach forderte bereits die Scheidung des Kriminalrechtes (Verbrechen und Vergehen) von dem Polizeiunrecht (Übertretungen) und demgemäß neben dem Kriminalstrafrecht ein besonderes Polizeistrafrecht; dieses Polizeistrafgesetzbuch blieb freilich Bayern noch lange vorenthalten. Jahrelang beschäftigte man sich mit dem Gedanken einer Neubearbeitung des gesamten geltenden Rechtes, namentlich des bürgerlichen, um den alten wie den neuerworbenen Gebietsteilen eine Rechtseinheit zu geben. Anfangs plante man, einem wiederholten Wunsche Napoleons entsprechend, die Ein-

---

[1]) Als ein typisches Beispiel des neuen Beamtentums, das zum Teil aus dem fortschrittlichen Illuminatenkreise berufen wurde, mag Klemens von Neumayr gelten, aus dessen Lebenserinnerungen Heigel in den Forsch. zur Gesch. Bayerns Bd. XV S. 1 ff. Mitteilungen gebracht hat.

führung des Code civil, wenn auch mit gewissen, den bayerischen Verhältnissen Rechnung tragenden Modifikationen; bereits war ein Teil des Entwurfes aus der Feder Anselm von Feuerbachs gedruckt. Eine einflußreiche Gruppe mit den Grafen Törring und Arco an der Spitze nahm Anstoß an den demokratischen Grundsätzen des französischen Rechtes; begünstigt von dem Erkalten der bayerisch-französischen Beziehungen erreichte sie, daß eine aus Feuerbach, Johann Adam von Aretin und Gönner zusammengesetzte Kommission mit der Abfassung eines neuen Entwurfes auf der Grundlage der Kreittmayrschen Kodifikation betraut wurde. Freilich blieb auch dieser Entwurf schätzbares Material, an der Meinungsverschiedenheit der zwei Richtungen scheiterte das Gesetzgebungswerk; das buntscheckige Bild der bayerischen Rechtskarte blieb bis zur Einführung des bürgerlichen Gesetzbuches erhalten. Der Staatsrat von Gönner entwarf eine neue Gerichtsordnung, auch sie kam über das Stadium der Prüfung nicht hinaus; aber immerhin wurde im Jahre 1810 der Codex iudiciarius Kreittmayrs als einheitliche Gerichtsordnung für das ganze Königreich verkündet. Eine unparteiische Rechtsprechung wurde gesichert durch die Unabsetzbarkeit und Unabhängigkeit der Richter wie durch eine neue Gerichtsverfassung.

Zur Sicherung des Landes nach außen wurde Bayern zu einer militärischen Leistungsfähigkeit gebracht, wie sie seit den Tagen des Kurfürsten Maximilian I. nicht mehr erreicht worden war.[1]) Die Heeresverfassung wurde durch Einführung des französischen Kantons- und Konskriptionssystems (18. Mai 1804, 7. Januar 1805) auf der Grundlage der allgemeinen Wehrpflicht aufgebaut, wenn diese auch noch mit zahlreichen Ausnahmen und Befreiungen durchbrochen war. Durch ein Gesetz vom 9. Februar 1809 wurden diese Befreiungen beschränkt, durch das Konskriptionsgesetz vom 29. März 1812 aufgehoben, dafür aber die Stellvertretung zugelassen. Damit waren für die Aufbringung des bayerischen Heeres die Grundzüge geschaffen, die sich im wesentlichen bis zum Jahre 1868 erhalten haben. Schon vorher hatte der Kurfürst das von Max III. aufgehobene Milizsystem (Land- und Stadtfahnen) erneuert. Dieses Milizheer blieb auch nach der Einführung des Konskriptionssystems bestehen, wurde aber nach dem Vorbild der französischen Nationalgarde zuerst durch eine vorläufige Verordnung vom 6. April 1809, dann durch eine organische

---

[1]) Zum Folgenden vgl. Münich, Gesch. der Entwickelung der bayerischen Armee seit zwei Jahrhunderten (1863).

Verordnung vom 6. Juli 1809 in eine Nationalgarde verwandelt, die sich in drei Klassen teilte: die Reservebataillone, die mobile Legion, die Bürgermiliz oder Landwehr. Ein anderes Ziel der Heeresreform war die Heranziehung eines tüchtigen Offizierkorps. Dieses Ziel suchte Kurfürst Max IV. Joseph zu erreichen durch Abschaffung der Käuflichkeit der Offizierstellen und durch Gründung des Kadettenkorps:[1]) an die Stelle der alten Militärakademie, einer Schöpfung des „pädagogischen Jahrhunderts", trat 1805 ein aus den Forderungen und Erfahrungen der Wirklichkeit abgeleitetes, rein praktischen Zwecken dienendes Erziehungs- und Ausbildungsinstitut. War die Neuordnung des Staates im wesentlichen ein Verdienst Montgelas', so war bei der Heeresreform der Fürst persönlich am Werk, wenn auch unterstützt von Deroy, Wrede[2]) und Triva.[3])

Am schlimmsten stand es mit dem Finanzwesen[4]) — eine Folge der von den Vorgängern überkommenen Schuldenlast,[5]) aber auch der allgemeinen Weltverhältnisse, des Napoleonischen Druckes, der militärischen Anforderungen,[6]) der Lieferungen an die französische Armee, für die statt in Geld mit Landvergrößerung bezahlt wurde, der kostspieligen Neuorganisationen und sehr hoch bemessenen Gehälter und Pensionen, der finanziellen Belastungen, mit denen man die neuen Erwerbungen überkam; mit dem Fürstentum Bayreuth mußte man allein eine Schuldenlast von 25 Millionen und eine Rente an die Familie Dalberg in der Höhe von 100000 Talern übernehmen. Kein Wunder, wenn trotz der hohen Besteuerung (bis zu 9 fl. für den Kopf der etwa über 3 Millionen zählenden Bevölkerung) und trotz des Erlöses aus den säkularisierten Gütern in manchen Jahren die Ausgaben die Einnahmen um das Vierfache überschritten. Wohl aber ist es zu verwundern, daß der Staatsbankerott vermieden werden konnte. Man mußte sich mit Zwangsanleihen behelfen. „Die Regierung", äußert der Zeit-

---

[1]) Vgl. Kemmer, Entwickelungsgeschichte des Königl. Bayer. Kadettenkorps (1906).

[2]) Heilmann, Fürst Wrede (1881).

[3]) Erhard, Joh. Nepomuk Graf von Triva (1892).

[4]) Vgl. L. Hoffmann, Geschichte der direkten Steuern in Bayern (1883).

[5]) Für die Beurteilung der Staatsfinanzen zu Beginn der Regierung Maximilians IV. ist sehr bemerkenswert das kurfürstliche Reskript an die Landschaftsverordnung vom 11. Hornung 1800 bei Häberlin, Staatsarchiv Bd. VI (1800).

[6]) Die Armee heischte im Frieden etwa ein Drittel, in manchen Kriegsjahren mehr als die Hälfte der Gesamteinnahmen.

genosse Klemens von Neumayr, „machte Schulden, aber ihr Kredit blieb unerschüttert, und solange ein Staatskredit besteht, ist Schuldenmachen unter solchen Umständen immer bei weitem das kleinste unter allen Übeln."[1]) Die schlimme Finanzlage des Staates verschuldete auch, daß das Lotto entgegen den Wünschen einsichtiger Männer, entgegen dem Gutachten des Generaldirektors Zentner und einem Beschlusse der Staatskonferenz nicht bloß nicht aufgehoben, sondern vielmehr auf die Neuerwerbungen ausgedehnt wurde. Eine Kabinettsordre vom 14. Dezember 1803 unterstellte die Anstalt dem Finanzministerium und wies die bis dahin der Kabinettskasse zufließenden Bareinnahmen der Staatskasse zu; durch Verordnung vom 1. Mai 1807 wurde die Anstalt weiter ausgebaut, eine Generallottoadministration errichtet und Mittelstellen (zwischen der Generaladministration und den Einnehmereien) geschaffen. Trotz oder vielmehr wegen der wirtschaftlichen Notlage stiegen die Einlagen in überraschender Weise und dementsprechend auch die Einnahmen des Staates, so im Jahre 1810/11 bis zu 700000 fl.[2])

Man blieb dabei nicht stehen. Man schritt zu einer gerechteren, die Leistungsfähigkeit des einzelnen berücksichtigenden Steuerverteilung durch Einführung der allgemeinen Steuerpflicht und Aufhebung der bisherigen Steuerbefreiungen. Die Verordnung vom 8. Juni 1807 bestimmte, „daß in Zukunft jedes Grundvermögen ohne Unterschied, es mag bisher befreit gewesen sein oder nicht, zu den königlichen Domänen oder zu jedem anderen Eigentum gehören, seinen verhältnismäßigen Anteil an der Grundvermögenssteuer tragen solle". Die Steuerreform vom 8. Juni 1808 ersetzte die bunte Menge der in den alten und neuen Provinzen bestehenden direkten Abgaben im wesentlichen durch vier direkte Steuern: Grundsteuer, Haussteuer, Dominikalsteuer und Gewerbesteuer. Man ging weiter, zu einer „Rektifikation" der Grundsteuer, an deren Steuerfuß seit dem Jahre 1721 nichts mehr geändert worden war. In dem Steuerprovisorium vom Jahre 1808 hielt man zwar an dem bisherigen Steuersystem der Grundsteuer nach der Kurrentwertschätzung fest, suchte aber die wesentlichsten Ungleichheiten und Härten zu beseitigen. Noch im nämlichen Jahre begann man mit den Vorarbeiten zu einem Steuerdefinitivum auf der Grundlage einer genauen Vermessung der Grundstückflächen und einer nach der natürlichen Ertrags-

---

[1]) Vgl. Heigel in: Forsch. zur Gesch. Bayerns Bd. XV S. 29.

[2]) Vgl. Joh. Thomas Koch, Gesch. des Lotteriewesens in Bayern S. 109 ff.

fähigkeit vorzunehmenden Bodenabschätzung („Ertragssteuersystem").[1])

Im Zusammenhang damit trat im nämlichen Jahre die Steuerkataster- oder Landesvermessungskommission ins Leben, mit Utzschneider und Johann Georg Soldner an der Spitze, dem die bayerische Landesvermessung das geistvolle System der rechtwinkelig-sphärischen Coordinaten verdankt. Das große Werk dieser Landesvermessungskommission war der Grundsteuerkataster, die Grundlage der modernen Steuerverwaltung wie des Hypotheken- und des Grundbuches, das unentbehrliche Hilfsmittel für landwirtschaftliche Meliorationen und zahlreiche Industrie- und Verkehrsanlagen wie für die bayerische Kartographie, ein „Nationalschatz" des bayerischen Staates. Schon vorher (1801) war auf Veranlassung der französischen Heeresleitung und unter Mitwirkung französischer Offiziere ein Topographisches Bureau in München errichtet worden, das eine neue topographische Karte von Bayern in Angriff nahm und bis zum Jahre 1810 größtenteils vollendete.[2])

Bayern war der erste Staat in Deutschland, der die zwischen den einzelnen Provinzen bestehenden Zollschranken niederlegte, die Zollinie an die äußere Grenze des Staates hinausrückte, Freiheit des inneren Verkehrs einführte.[3]) Das geschah, nachdem schon die provisorische Zollordnung von 1799 Erleichterungen gebracht hatte, durch die Zoll- und Mautordnung für die gesamten Staaten des Königreichs Bayern vom 1. Dezember 1807. Bayern wurde damit schon im Jahre 1807 ein einheitliches Wirtschaftsgebiet, ein Ziel, das Preußen erst mit dem Zolltarif von 1818 erreichte. Im nämlichen Jahre 1807 legte die Verordnung vom 2. November den Grund zur modernen Zollverfassung und Zollverwaltung, mit einer Generalzoll- und Mautdirektion an der Spitze.[4])

Die von Utzschneider angeregten Versuche, durch Errichtung

---

[1]) Der Kampf zwischen Provisorium und Definitivum wurde freilich erst im Jahre 1828 ausgetragen.

[2]) Vgl. J. Amann, Die bayerische Landesvermessung in ihrer gesch. Entwicklung (1908); Neureuther, Das erste Jahrhundert des Topographischen Bureaus des Königl. Bayer. Generalstabs (1900); Max Schmidt, Die Messung der Basis München-Aufkirchen und die erste topographische Aufnahme Bayerns in: Darstellungen aus der Geschichte der Technik etc. (1906).

[3]) Vgl. von Stengel in: Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes Bd. II S. 940.

[4]) Näheres wird Fr. Haushalter in: Forsch. zur Geschichte Bayerns Bd. XVI bringen.

einer Staatsschuldentilgungskommission und Staatsschuldentilgungskasse (1811) das Schuldenwesen zu sanieren, Verzinsung und Tilgung nach einem festen Plan in die Wege zu leiten, blieben freilich ohne Erfolg.

* * *

Eingehender soll bei der Verwaltung im engeren Sinne verweilt werden, insbesondere bei der Gesetzgebung auf wirtschaftlichem, sozialem, kirchlichem und geistigem Gebiete — weil sich hier der Geist der Gesetzgebung Montgelas', sein Streben, die innere und äußere Leistungsfähigkeit des Staates zu heben, am unmittelbarsten zu erkennen gibt.

Der Sorge für die öffentliche Sicherheit diente die Errichtung eines Gendarmeriekorps, das nach der Auflösung des früheren militärischen Polizeikordons durch das Edikt vom 11. Oktober 1812 ins Leben gerufen wurde. Die lästigen Beschränkungen der Bewegungsfreiheit mit dem Auslande, die teils in polizeilichen und finanziellen Gründen (Nachsteuer), teils in der Rücksicht auf die Leistung der Militärpflicht ihren Ursprung hatten, teilte das Ministerium Montgelas mit dem herrschenden Zeitgeist und mit den früheren Regierungen, ebenso die Überwachung der Korrespondenz und die Verordnungen gegen geheime Gesellschaften und geheime Verbindungen an den Universitäten. Die Armenfürsorge blieb anfänglich im Sinne der bisherigen Gesetzgebung, namentlich des Bettelmandates vom Jahre 1780, bei den Gemeinden; im Zusammenhang mit der Verstaatlichung der Verwaltung des Stiftungsvermögens wurde die Armenpflege für eine „Staatsanstalt" erklärt und zu diesem Zwecke in den einzelnen Distrikten unter der Aufsicht des Ministeriums des Innern „Armeninstitute" mit je einem Armenverpflegungs- und Armenbeschäftigungshause errichtet; erst am 17. November 1816 wurde die Armenpflege den Gemeinden zurückgegeben. Für das Medizinalwesen war grundlegend das organische Edikt vom 8. September 1808, für das Veterinärwesen das organische Edikt vom 1. Februar 1810; jenes bestellte neben einem Medizinalbureau beim Ministerium des Innern (der Fortsetzung des früheren collegium medicum) je einen Medizinalrat für die Generalkommissariate und je einen Landgerichts- bezw. Stadtgerichtsarzt für die Land- und Stadtgerichte. Auf dem Gebiete der Gesundheitspflege war von besonderer Bedeutung die Einführung der gesetzlichen Schutzpockenimpfung. Das 18. Jahrhundert litt außerordent-

lich unter der Pockennot, die Erkrankungen nahmen überdies häufig einen tödlichen Ausgang; auch der Kurfürst Max III. Joseph ist der Seuche erlegen. Gegen Ende des Jahrhunderts wies der englische Arzt Edward Jenner der Welt ein Mittel zur Bekämpfung der furchtbaren Krankheit: durch künstliche Übertragung der Kuhpocken auf den Menschen hatte er eine Schutzwirkung gegen die Menschenpockenerkrankung erzielt. Bayern war eines der ersten Länder des Kontinents, in dem praktische Impfversuche gemacht wurden. Bayern war der erste Staat der Welt, der die Zwangsimpfung vorschrieb und damit im Kampfe gegen die Pockenkrankheit an die Spitze trat; es geschah durch die Verordnung vom 27. August 1807. Unter dem Einfluß des Impfzwanges verschwand die Pockenkrankheit mehr und mehr; heute treten nur noch Pockenfälle auf, die auf Einschleppung zurückzuführen sind. Ein Blick auf die Zahl der Pockenfälle in den Staaten, die sich noch heute keines Impfgesetzes erfreuen, wie Österreich und Rußland, wird den Segen dieser Verordnung erweisen.

Um die Wende des Jahrhunderts war nur ein verschwindend kleiner Bruchteil der bäuerlichen Bevölkerung (etwa 6 Prozent der Höfe und 4 Prozent der Familienzahl) Eigentümer des von ihm bewirtschafteten Grund und Bodens.[1]) Alle übrigen unterstanden einem Grundherrn: der Kirche, dem Adel, dem Landesherrn, Stadt- und Marktgemeinden; dazu bestand die Leibeigenschaft, wenigstens als Rechtsinstitut, noch fort,[2]) wenn sich auch die wirtschaftliche Lage eines Leibeigenen von der eines andern grundherrlichen Bauern wenig unterschied oder, um mit Kreittmayr zu sprechen, „ein Leibeigener und ein anderer gemeiner Bauer wie zwei Wassertropfen sich gleichsahen".[3]) Die vier Hauptformen der bäuerlichen Leihe (Grundgerechtigkeiten) waren noch immer: Erbrecht, Leibrecht oder Leibgedinge (auf Lebenszeit des beliehenen Bauern), Neustift (auf Lebenszeit des Grundherrn) und Freistift oder Herrengunst, deren

---

[1]) Für das Folgende vgl. namentlich Hausmann, Die grundherrliche Verfassung Bayerns in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts, Diss. Straßburg (1888); derselbe, Die Grundentlastung in Bayern in: Abhandlungen aus dem staatswissenschaftlichen Seminar zu Straßburg (1892). Reiche Literatur findet sich verzeichnet bei L. Hoffmann, Ökonomische Geschichte Bayerns unter Montgelas 1799—1817, 1. Teil in: Bayer. Wirtschafts- und Verwaltungsstudien Bd. 2 H. 1 (1885). Vgl. auch „Die Landwirtschaft in Bayern", Denkschrift 1862 und Rosenlehner in: Forsch. z. Gesch. Bayerns Bd. XVI.

[2]) So waren z. B. im Landgericht Dingolfing fast alle Untertanen leibeigen.

[3]) Übrigens war nach einem Gutachten die Leibeigenschaft fast in jedem Gericht verschieden.

Zeitdauer von der Willkür des Grundherrn abhängig war. Das Erbrechtsverhältnis sollte nach dem bayerischen Landrecht von 1756 allerdings die Regel sein („emphyteusis regularis"), und tatsächlich wurden auch in den sechziger und siebziger Jahren des 18. Jahrhunderts zahlreiche Freistifte in Erbrecht verwandelt; aber trotzdem war gewiß die Hälfte der grundherrlichen Güter noch immer auf Leibrecht oder Neu- und Freistift ausgeliehen. Selbst gegenüber den bäuerlichen Gütern, die in dem Verhältnis des Erbrechts standen, übte der Grundherr das Heimfallsrecht, kraft dessen er den Bauern entfernen (abstiften) konnte, falls er zwei bis drei Jahre seiner Abgabenpflicht nicht nachkam oder der Gutsabminderung überwiesen wurde, und das Einstands- oder Vorkaufsrecht, wobei der Grundherr lediglich die Summe, die der Grundholde bezahlt hatte, oder den Schätzungspreis, nicht aber den von einem Dritten angebotenen Kaufschilling zu erlegen hatte; das so wiedererworbene Gut konnte er dann um jeden Preis veräußern, wenn auch nur „solius lucri et quaestus causa". Diese Unsicherheit des Besitzes mußte die ohnehin nicht starke bäuerliche Neigung zur Gutsverbesserung geradezu ertöten.

Zu der Unsicherheit der Besitzdauer kamen für den ohnehin meist überschuldeten Bauern die Leistungen an den Grundherrn: die besonders drückend empfundenen Besitzveränderungsgebühren (Laudemien, Handlöhne), die häufig nicht bloß als „Anfall" von dem übernehmenden, sondern auch als „Abfahrt" oder „Abstand" von dem weichenden Grundholden bezahlt werden mußten und manchmal bis zu zehn Prozent des Wertes der Grundgerechtigkeit gesteigert wurden, die Naturalabgaben oder Gilten, die Geldabgaben oder Stiften, die Bodenzinse, ganz besonders die Hand- und Spanndienste (Scharwerke) und zwar die Giltscharwerke für den Grundherrn, die Gerichtsscharwerke für den Gerichtsherrn. Der Bauer mußte das herrschaftliche Land bestellen, Getreide zu Markte, Brennholz und Lebensmittel zu Hofe fahren, Botendienste, Baufronden, Wachdienste, Jagdscharwerke u. a. verrichten. Noch immer waren diese Dienste zu einem großen Teil ungemessen und damit in das Belieben des Grundherrn gestellt; in manchen Grundherrschaften mußten die Bauern den dritten Teil des Jahres oder gar die Hälfte fronden, im Krankheitsfällen für Stellvertretung aufkommen. Das war für den Bauern um so schwerer, als es in Bayern bei dem chronischen Dienstbotenmangel an Arbeitskräften fehlte. Dazu übte der Grundherr noch überdies den Dienst- oder Gesindezwang und zwar nicht mehr bloß wie früher den milden, in Form

der sogenannten Vormiete, sondern auf Grund einer mißverstandenen Stelle im bayerischen Landrecht vielfach auch den strengen. Unter diesen Verhältnissen war dem grundherrlichen Bauern eine auch nur geordnete Wirtschaftsführung im eigenen Hause unmöglich. Unter Ferdinand Maria waren zwar die Scharwerke der kurfürstlichen Untertanen mit Ausnahme der Jagdfronden, unter Karl Albert auch die Jagdscharwerke in eine feste Geldabgabe umgewandelt worden; aber das durch den langen Druck erblich gewordene Mißtrauen der Bauern und die Unredlichkeit der Beamten, die trotz der Geldabgaben Naturaldienste heischten, drückten den Wert der Reform herab. Außerdem zahlte der Bauer von den Erträgnissen seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit den Zehenten, der entweder dem Pfarrer verblieben oder im Laufe der Zeit in weltliche Hände gelangt war, sei es an den Landesherrn, sei es an einen adeligen Grundherrn; diese Zehenten standen einer intensiven wie extensiven Bewirtschaftung im Wege.

Zu der Grundherrlichkeit mit ihrer Unsicherheit des Besitzes, ihren Lasten, ihrer Zersplitterung der Arbeitskräfte kam die üble landwirtschaftliche Verfassung mit ihrer Gebundenheit der (oft viel zu großen) Höfe, mit ihrem übermäßigen Gemeindeland, mit ihrer gegenseitigen Weideberechtigung, mit ihrer Gemengelage, Flurzwang und Dreifelderwirtschaft — trotz allen entgegenstehenden Verordnungen des Kurfürsten Max III. Diese bäuerlichen Verhältnisse, die je länger je mehr eine unglaubliche Erbitterung ansammelten, bestanden nicht bloß in Altbayern, sondern auch in Teilen der fränkischen und schwäbischen Provinzen, wenn auch mit Modifikationen.

Unter dem Kurfürsten Karl Theodor hatten allerdings neue Reformversuche zur Verbesserung der bäuerlichen Lage begonnen. Ein Edikt vom 3. Mai 1779 ließ von allen Grundgerechtigkeiten nur die bestehen, die dem Bauern am günstigsten war, das Erbrecht; verfügte mit anderen Worten die Verwandlung aller übrigen Grundgerechtigkeiten, des Leibrechtes, der Neustift und der Herrengunst, in Erbrecht — vorausgesetzt, daß die gegenwärtigen Besitzer es wünschten. Dasselbe Edikt setzte die Höhe der Laudemien auf 5, höchstens 7½ Prozent des Liegenschaftswertes fest und entband die Bauern von der Verpflichtung, die ganze Summe auf einmal zu bezahlen, verteilte sie vielmehr auf zwanzig Jahresfristen („Meierschaftsfrist"). Aber dieses Edikt erstreckte sich nur auf diejenigen Bauern, deren Grundherr die Krone war, also auf die Bauern der kurfürstlichen Domänen, konnte den übrigen ständischen Grundherren das Beispiel des Landesherrn lediglich „zur Nachahmung empfehlen".

Einige praktische Landwirte, wie Rottmanner, die Grafen Preysing und Leiblfing, unterstützten wohl die Absichten des Landesherrn, die übrigen Grundherren beeilten sich keineswegs seinem Beispiele zu folgen; sie erblickten eben in der Meierschaftsfrist eine große finanzielle Schädigung. Aber selbst auf den kurfürstlichen Domänen war die Wirksamkeit des Ediktes eine geringe. Der Bauer war zu wenig intelligent, um den Wert eines verfügbaren Kapitals für Gutsbesserungen voll und ganz zu erfassen. Das Mißtrauen des Bauern war auch zu tief gewurzelt, als daß er die gute Intention der Regierung hätte würdigen können; er erblickte vielmehr in der Meierschaftsfrist nur den Anfang zu einer neuen dauernden grundherrlichen Belastung. Die Folge davon war, daß er von der Meierschaftsfrist keinen oder nur geringen Gebrauch machte, daß er vielmehr das in seinen Händen befindliche Geld zur sofortigen Laudemienbezahlung benützte.

Das Ministerium Montgelas nahm die Agrarreform viel umfassender wieder auf vermöge der ihm innewohnenden größeren Energie und unter dem Einflusse der wirtschaftlichen Theorien Adam Smiths u. a., welche die Entfesselung des bäuerlichen Standes immer dringender forderten. In merkwürdiger Einmütigkeit wurde von den bayerischen Predigern wirtschaftlicher Aufklärung, wie Kollmann und Rottmanner, die gesamte grundherrliche und landwirtschaftliche Verfassung einer vernichtenden Kritik unterzogen und — namentlich von Hazzi, dem Verfasser der „statistischen Aufschlüsse über das Herzogtum Bayern", der Seele der landwirtschaftlichen Abteilung in der Generallandesdirektion — nach dem Vorbilde der toskanischen Agrarreform freies Eigentum und freie Kultur gefordert. Wirtschaftliche Reformen lehrte mehr und mehr auch das im ersten Jahre der neuen Regierung an der Landesuniversität errichtete Kameralinstitut, das noch unter dem Ministerium Montgelas in eine kameralistische Sektion, die Vorläuferin der heutigen staatswirtschaftlichen Fakultät, verwandelt wurde.[1])

In der Praxis wurde freilich an dem Eigentumsrechte der Grundherren nicht gerüttelt, dasselbe wurde vielmehr ausdrücklich bestätigt und damit das Institut der Grundherrlichkeit aufrecht erhalten. Aber mit dem letzten Rest der Leibeigenschaft, die mit den freieren Anschauungen der Zeit im schroffsten Widerspruch stand, wurde aufgeräumt. Auch der Dienstzwang wurde beseitigt mit der Begründung, daß das Herkommen, die Kinder der Grunduntertanen für eine gewisse Anzahl von Jahren (Weiseljahre) in den Dienst des

---

[1]) Vgl. Stieda in: Forsch. zur Gesch. Bayerns Bd. XVI S. 85.

Grund- oder Gerichtsherrn zu zwingen, nur eine andere Art der Leibeigenschaft sei. Um dem bäuerlichen Besitz eine größere Sicherheit und Stetigkeit zu geben, wurde das Heimfallsrecht abgeschafft, das den Grundherrn berechtigt hatte den Hof eines Bauern einzuziehen, wenn dieser seiner Abgabenpflicht nicht gerecht wurde; dem Grundherrn blieb, um zu seinen Abgaben zu kommen, fortan kein anderes Mittel als die Pfändung des bäuerlichen Getreides auf dem Speicher. Man ergriff alle sich bietenden Gelegenheiten, um nach dem Vorgang des Landesherrn auch die Grundherren für die Umwandlung der verschiedenen Grundgerechtigkeiten in das Erbrecht zu gewinnen. Man begann aber auch bereits freie bäuerliche Eigentümer zu schaffen, soweit das ohne Verletzung grundherrlicher Rechte geschehen konnte, also auf den kurfürstlichen Domänen; der erste Versuch wurde im Zusammenhang mit der (später zu schildernden) Säkularisation gemacht. Das Eigentumsrecht an einem Teil der kurfürstlichen Domänen wurde um einen sehr mäßigen Preis und unter Zubilligung sehr günstiger Zahlungsfristen verkauft. Damit war die Schaffung eines freien Bauernstandes angebahnt; der Bauer konnte über sein Besitztum völlig frei verfügen, konnte es sogar ganz oder in Parzellen veräußern, ohne an die Zustimmung der Fiskalbeamten gebunden zu sein, war für die ehemaligen Geld- und Naturalleistungen lediglich zur Entrichtung eines Bodenzinses verpflichtet. Freilich fand gerade diese Maßnahme nicht die freudige Zustimmung und rasche Durchführung, welche die gute Absicht der Regierung hätte erwarten können. Die Regierung Maximilians I. stieß hier auf ähnliche Schwierigkeiten, wie die Regierung Karl Theodors bei der Umwandlung der Laudemien in die Meierschaftsfrist, auf das Mißtrauen der Bauern und den Eigennutz der Beamten, die im Interesse ihrer Macht und ihrer Sporteln es unterließen den Bauern über die Bedeutung der Reform aufzuklären.[1])

Nicht bloß das Eigentumsrecht der Grundherren wurde bestätigt, sondern auch die aus dem Eigentumsrechte fließenden grundherrlichen Abgaben und Dienste, ebenso die Zehnten. Wohl aber wurden auch hier Erleichterungen geschaffen. Die besonders schwer empfundenen ungemessenen Frondienste oder Scharwerke wurden grundsätzlich in gemessene verwandelt. Die Ablösung sämtlicher grundherrlicher Lasten wurde von der Regierung möglichst begünstigt; allerdings war sie an die beiderseitige Zustimmung des Grundherrn wie

[1]) Aber anderseits entfaltete gerade manches Landgericht eine ungemein fruchtbare Tätigkeit.

des Bauern gebunden, doch stellte die Regierung einen Schätzungsmodus hiefür auf. Auch die Zehentpflicht wurde erleichtert: sämtliche Neuordnungen wurden teils auf fünfundzwanzig Jahre teils auf ewige Zeiten von der Zehentpflicht entbunden, ebenso gewisse besonders begünstigte Kulturen; sämtliche von der Krone veräußerten Ländereien wurden grundsätzlich von der Zehentpflicht befreit oder wenigstens die Zehenten für ablösbar erklärt; man arbeitete Pläne aus, wie der noch bleibende Zehent allgemein in eine fixe Geldabgabe verwandelt werden könnte.[1]) Man suchte, wie schon unter Max III., auch die Landwirtschaft zu entfesseln durch Verbesserung der landwirtschaftlichen Verfassung. Durch die Auflösung der Gebundenheit der Güter wurde einerseits mancher Grundbesitzer vor der Vergantung gerettet, anderseits die Gründung kleinerer und damit besser bewirtschafteter Ökonomien ermöglicht und das Wachstum der ländlichen Bevölkerung, die wichtigste Vorbedingung zur Lösung der Dienstbotenfrage, begünstigt,[2]) freilich auch die Gefahr einer zu weit gehenden Zersplitterung des Grund und Bodens und einer berufsmäßigen Güterzertrümmerung heraufbeschworen; wurde ja 1801 ein förmliches „Güterhandlungsbureau" für Süddeutschland gegründet. Durch die jetzt energisch durchgeführte Aufteilung der Gemeindegüter[3]) wurden mächtige Strecken Landes für den Anbau gewonnen. Eine Menge überflüssiger Weiden, Waldungen und öder Gründe verwandelte sich in schöne Fluren, Hopfen- und Obstgärten; während der ersten sechs Jahre wurden nicht weniger als 232866 Tagwerk Gemeinländereien trotz der Unsicherheit der politischen Lage aufgeteilt und damit für rationelle Landwirtschaft erobert. Fremde Ansiedler wurden zu diesem Zwecke ins Land gerufen, aber auch auf die alteingesessene Bevölkerung erzieherisch eingewirkt; jeder Schule wurde ein Stück der abgeteilten Gemeindegründe für den landwirtschaftlichen Unterricht zugewiesen, ein Katechismus über die Kulturgesetze soll sich in der Hand eines jeden Bauern befunden haben. Der Zeit war eine außerordentliche Begeisterung für Landeskultur eigen, eine, wie sich Hazzi ausgedrückt, wahre Kulturwut, weshalb

[1]) Damianoff, Die Zehentregulierung in Bayern in: Münchner Volkswirtschaftl. Studien (1896).

[2]) Dagegen von dem Erlaß einer neuen Gesindeordnung sah man ab; man begnügte sich damit, in einer Verordnung vom 28. November 1801 die drakonischen Strafbestimmungen aus der Gesindeordnung von 1781 zu entfernen und die Körperstrafen durch Arreststrafen zu ersetzen. Vgl. Platzer, Die ländlichen Arbeitsverhältnisse in Bayern in: Altbayer. Forschungen (1904) S. 182 ff.

[3]) Wismüller, Geschichte der Teilung der Gemeinländereien in Bayern (1904).

sehr bald, schon seit dem Jahre 1808, eine Ermattung, ja eine förmliche Reaktion eintrat.[1]) Immerhin wurde noch im Jahre 1810 der „landwirtschaftliche Verein" gegründet, der im Laufe der Zeit einer der Hauptträger des landwirtschaftlichen Fortschrittes in Bayern werden sollte. Eine seiner ersten Handlungen war die Stellung einer Preisaufgabe in Bezug auf Arrondierung der Güter. Der Privat-, nicht bloß der Staatswirtschaft, dienten auch die Anregungen, die von der Zentralstelle für das Forstwesen (erst Generallandesdirektion, dann oberstes Forstamt, dann Generalforstadministration) ausgingen: Aufhebung der Pechlerpatente, Fixierung der Forstrechte, Erleichterung der Ablösung der Forstrechte und der anderen Forstdienstbarkeiten.[2])

Was in der Landwirtschaft die Grundherrlichkeit, war im Gewerbe die Zunftverfassung.[3]) Am Ende des 18. Jahrhunderts stand der Zunftzwang in vollster Blüte: gewerblich selbständig konnte in den Städten und Märkten nur derjenige werden, der von seiner Zunft zur Meisterschaft (Meistergerechtigkeit) zugelassen wurde. Bei der Engherzigkeit, der Vettern- und Basenwirtschaft der Meisterfamilien war nicht mehr die Bedürfnisfrage ausschlaggebend, sondern das Interesse der herrschenden Familien, gelangte meist nur derjenige in den Besitz der Meistergerechtigkeit, welcher der Sohn eines Meisters war oder das Glück hatte die Erbtochter eines Meisters oder eine Meisterswitwe heimzuführen oder über große Barmittel verfügte; die Zünfte schlossen sich immer mehr gegen die Außenstehenden ab, die Meistergerechtigkeit wurde zu einem Erbstück in gewissen Familien, zu einem Realrecht, das vererbt und veräußert werden konnte wie dingliche Rechte. Die privatrechtliche Auffassung vom Gewerbe saß den Menschen so fest im Fleisch und Blut, daß man ausdrücklich erklären mußte, durch unerlaubten Betrieb eines Gewerbes könne keine Ersitzung begründet werden. Dazu kam die Berechtigung einzelner Gewerbe zur ausschließlichen Produktion oder zum ausschließlichen Vertrieb in einem bestimmten örtlichen Bezirke, die Zwangs- oder Bannrechte, namentlich der Bierzwang oder der Mühlenzwang. Dazu die lästigen Beschränkungen in Bezug auf Arbeitsgebiet, Arbeitsquantum, Arbeitszeit, Arbeitspersonen, Arbeitspreis. Die Zunftverfas-

---

[1]) Sehr lehrreich ist die „Kritische Zusammenstellung der bayer. Landeskulturgesetze" von K. von Closen (1818).

[2]) Vgl. Keiper, Die königl. bayer. Forstverwaltung im 19. Jahrhundert (1908).

[3]) Zum Folgenden vgl. besonders Kaizl, Der Kampf um Gewerbereform und Gewerbefreiheit in Bayern von 1799—1868 (1879); Tyszka, Handwerk und Handwerker in Bayern im 18. Jahrhundert (1907).

sung, die ehemals wohltätig gewirkt hatte, war wohl ein Mittel geworden, um einzelnen Geschlechtern ein behagliches Dasein zu sichern, hatte sich aber auch zu einem Hemmschuh für die gewerbliche Entwickelung ausgewachsen. Der Kampf um Selbständigkeit und Fortschritt hatte nichts Verlockendes mehr, da individuelle Tüchtigkeit nichts half, der beste Wille an dem Wall von ausschließlichen Besitzrechten zerschellen mußte. Und doch war dieses Schutzsystem nicht imstande dem Gros der Zunftmeister auch nur den lokalen Markt zu sichern. Gerade das Geschlossensein der Zünfte hatte die Folge: innerhalb der städtischen Bannmeile die Pfuscher, außerhalb der Bannmeile die Landhandwerker zu mehren; trotz aller entgegenstehenden Verordnungen wies im 18. Jahrhundert das platte Land dieselben Gewerbe auf wie die Städte und Märkte. Noch weniger war das durch gegenseitige Eifersucht in enge Grenzen gebannte bayerische Handwerk der Konkurrenz gewachsen, welche die Verbesserung der Technik und der dem entfernten Markte angepaßte Großbetrieb aus dem Ausland brachte. Gerade die Gewerbe, die ehedem in die Fremde gearbeitet hatten, lagen am schlimmsten darnieder: das Tuch- und das Lodengewerbe.

Dem Egoismus der „glücklichen Besitzer" hatten frühere Regierungen zu steuern gesucht durch Verleihung des sogenannten Hofschutzes: einzelnen Personen wurde kraft kurfürstlichen Dekretes ohne Befragung der Zunft das Recht verliehen, ein Gewerbe selbständig auszuüben. Aber auch der Hofschutz hatte Stoff zu neuen Anklagen gegeben: die Hofschutzverleihungen waren zu zahlreich und führten daher zu einer ungesunden Konkurrenz; die Hofschutzberechtigten waren von den Gemeindeumlagen befreit und konnten daher billiger produzieren als die Zunftmeister.

Angesichts dieser Auswüchse bildeten sich, wie anderwärts, so auch in Bayern zwei Parteien. Die eine Partei war für Wegräumung aller Gewerbeschranken, für Gewerbefreiheit; im Besitze eines Gewerbescheines sollte ein jeder das Gewerbe ausüben, zu dem er sich befähigt glaubte. Die andere Partei war gegen unbeschränkte Gewerbefreiheit, wohl aber für Abstellung der schreiendsten Mißbräuche. Letztere Partei gewann in Bayern den Sieg. Der Zunftzwang blieb zunächst grundsätzlich aufrecht erhalten, ebenso wie die Grundherrschaft. Aber die Allmacht der Zünfte wurde gebrochen, das staatliche Oberaufsichtsrecht über die Zünfte fortan strenger gehandhabt als bisher, den Grundherrschaften, deren Unparteilichkeit nicht einwandfrei erschien, ihr Aufsichtsrecht entzogen. Man

strich aus den Zunfstatuten alles, was nicht mehr zeitgemäß war, so die Sitz- und Mutjahre der Gesellen. Man hob die Erblichkeit der Meisterämter auf; die Meistergerechtigkeit wurde wieder zu einem Personalrechte, endigend mit dem Tode des Erwerbers.[1]) Man hob die Realrechte auf; von den Realrechten, die an einem Grundstück hafteten, den sogenannten radizierten Gewerben, sollten nur die erhalten bleiben, die gewisse bauliche Einrichtungen zur Voraussetzung hatten, wie die Brauereien, Bäckereien und Mühlen; von den übrigen Realrechten nur jene, die um eine Geldsumme erworben worden waren, neue aber nicht mehr begründet werden. Man hob die örtlichen Produktions- oder Vertriebsrechte auf, so daß fortan jeder Handwerker überall hin arbeiten konnte; man beseitigte namentlich das wichtigste aller Bannrechte, den Bierzwang. Man hob aber auch den Hofschutz wegen seiner Auswüchse auf und suchte auf anderem Wege dem Monopol der Zunftmeister zu steuern: durch Verleihung von Konzessionen auf Lebenszeit. Diese Konzessionen sollten nur vom Staatsoberhaupte verliehen werden, und zwar auf Grund eines Gutachtens der Generalkommissariate, das sich stützte auf den Bericht der Außenämter über die Bedürfnisfrage. Das Konzessionssystem war allerdings nichts Vollkommenes, bedeutete aber immerhin im Vergleich zu der privatrechtlichen Auffassung der Gewerbe einen unleugbaren Fortschritt.

Das war vornehmlich das Werk des Gesetzes vom 1. Dezember 1804. Hand in Hand mit der Erleichterung der Gewerbeausübung ging die der Niederlassung und der Verehelichung, die mit dem gewerbepolitischen System aufs engste zusammenhängen.

Mit der Verleihung von Konzessionen ging man aber zu verschwenderisch um. Die Folge davon war, daß die Gewerbe übersetzt wurden, daß einerseits den Zunftmeistern eine ungesunde Konkurrenz erwuchs und anderseits auch den Konzessionären nicht geholfen war, indem ihnen die Konzessionen nur für ein bestimmtes Gewerbe verliehen, sie daher außerstande waren ein anderes Gewerbe zu ergreifen, das seinen Mann hätte besser ernähren können. Das neue System, so wie es tatsächlich gehandhabt wurde, vereinigte also infolge seiner Halbheit die Schattenseiten der Gewerbebeschränkung mit denen der Gewerbefreiheit. Das machte sich besonders fühlbar in der Hauptstadt.

Am 29. Oktober 1806 übernahm der dirigierende Minister Montgelas zu seinem bisherigen Ressortministerium des Äußern das Departement des Innern. Einer seiner ersten Schritte war eine Vor-

---

[1]) Eine Ausnahme von dieser Regel wurde nur der Hauptstadt zu teil.

stellung an den König, fortan in der Gewährung von Konzessionen die größte Sparsamkeit walten zu lassen, Konzessionen nur zu verleihen, wenn die Bedürfnisfrage sowohl von den Außenbehörden wie von den Mittelbehörden geprüft und ausdrücklich anerkannt worden sei. Mit dieser halben Maßregel begnügte sich der Minister nicht. Er trat an die grundsätzliche Frage heran, ob das bisherige System des Zunftzwanges nicht durch die Gewerbefreiheit ersetzt werden solle, und ließ hierüber in den Departementssitzungen des ihm unterstellten Ministeriums des Innern ein förmliches Gutachten ausarbeiten. Nach der Erklärung Montgelas' war infolge Geschäftsüberhäufung die Arbeit trotz wiederholter Monitorien noch nicht zu Ende geführt, als der Sturz des Ministers eintrat. Die Frage der Gewerbereform konnte daher im Staatsrate nicht mehr zur Diskussion gebracht werden.

Infolge der Erleichterungen im Gewerbe und damit zusammenhängend auch in den Eheschließungen stieg in den späteren Jahren die Zahl der Bevölkerung jährlich um über 1 Prozent, ein Zuwachs, wie er in langen Jahren nicht mehr erreicht worden war. Freilich stiegen auch die Armenlasten, und für diese Erscheinung machten die Verteidiger der alten Zunftverfassung die freiheitliche Gewerbepolitik verantwortlich. Sie war sicher nicht die Folge der letzteren allein, sondern auch der Kriege und der Kornteuerung; aber es mag zugegeben werden, daß große soziale Umwälzungen ihre Opfer fordern.[1])

Den Handel und Verkehr suchte die Regierung zu heben durch Verbesserung der Verkehrsanstalten und der Verkehrsmittel, durch Organisation der seit dem 1. März 1808 an den Staat übergegangenen Posten (Generaldirektion der königlichen Posten, Oberpostämter etc.),[2]) durch Einführung eines gleichen Maß-, Gewicht- und Münzfußes für das ganze Königreich, durch Verbesserung und Vermehrung der Land- und Wasserstraßen. In Bayern setzte sich im Jahre 1805, wie in einem Reskript gelegentlich ausgesprochen wurde, „die aus der Natur der Sache sich von selbst aufdringende Überzeugung durch, daß die Leitung des Wasser-, Brücken- und Straßenbaues die unmittelbare Mitwirkung theoretisch und praktisch mit diesem Fache vertrauter Männer erfordere", mit anderen Worten die Verwendung technisch vorgebildeter Beamten. Im kurfürstlichen

[1]) Vgl. Eheberg, Die industrielle Entwickelung Bayerns seit 1800 (1898).

[2]) Vgl. Joh. Brunner, Das Postwesen in Bayern in seiner gesch. Entwickelung etc. (1900).

Finanzministerium wurde ein „geheimes Zentralbureau für Wasser- und Straßenbau" errichtet, als Vorstand desselben der in Frankreich ausgebildete, durch seine Bogenbrücken in weiteren Kreisen bekannt gewordene Ingenieur Wiebeking ernannt und ihm die bauwissenschaftliche Leitung des gesamten bayerischen Straßen- und Wasserbauwesens übertragen.[1]) Die bayerischen Kunststraßen und Brücken waren in den alten wie in den neuen Provinzen infolge der Kriege und anderer Ursachen im Jahre 1805 gänzlich in Verfall geraten. Nach dem Rechenschaftsberichte Wiebekings wurden in den Jahren 1805—16 trotz dreier Kriege 2000 Stunden Chausseen und 101 große Brücken wiederhergestellt, 43 Stunden Kunststraßen und 39 große Brücken über die Hauptflüsse neu erbaut, 14 Hauptflußkorrektionen ausgeführt und bei Lindau am Bodensee ein geräumiger Hafen angelegt.[2]) Man plante damals schon den Bau eines Kanals zur Verbindung der Donau mit dem Main.

Die Regierung suchte den Handel vor allem zu entfesseln durch Erleichterung oder Beseitigung der seit dem Jahre 1747 eingeführten, 1777 noch mehr gesteigerten, den Handel völlig lähmenden Einfuhrzölle; es sei, so erklärte die Regierung, ein alle Industrie zerstörendes Unternehmen durch Gesetze und Auflagen das Kommerz leiten zu wollen. Das bayerische Zollsystem, wie es unter dem Einflusse Joseph Millers, des langjährigen Leiters der Zollverwaltung, erst in der Mautordnung von 1799, dann in der von 1807 geschaffen worden ist, mag wohl das freihändlerischste der damaligen Zeit gewesen sein: es kannte im wesentlichen nur Finanzzölle. Das neue System wurde anfänglich freudig begrüßt, namentlich in den Handelskreisen; selbst ein Teil der Zünfte erklärte sich dafür. Freilich die Tuchmacher und Loderer sprachen sich von Anfang an energisch dagegen aus; Ursache des Verfalles ihrer Gewerbe sei nicht die Maut, sondern der Luxus;[3]) obwohl ihre Waren besser seien als die fremden und kein Mann sich zu schämen brauche sie zu tragen, könnten ihre Gewerbe einzig durch hohe Zölle erhalten werden. Unter der Wirkung der Prohibitivzölle Österreichs, Preußens und Rußlands, die ihren Markt fremden Fabrikaten sperrten und den Handel schädigten, mehrten sich

[1]) F. Löwe, Die geschichtliche Entwickelung der Landstraßen in: Beilage zur Allgem. Zeitung 1899 Nr. 55.

[2]) Mancher Einheimische klagte freilich über die Höhe des Etats für das Straßen- und Wasserbauwesen. Auch wurde Wiebeking der Vorwurf gemacht, daß er bei seinen Unternehmungen nicht immer das Wohl des Staates, sondern mehr seinen eigenen Ruhm vor Augen habe. S. Baierns Regierungsgemälde 9. April S. 87 ff.

[3]) Luxus war in ihren Augen alles, was vom Ausland kam.

die Stimmen gegen das freihändlerische System: man sei fremder Konkurrenz schutzlos preisgegeben, ohne selbst einen Absatz in der Fremde zu finden; sogar Handelsleute, die früher eine Dankesadresse für die Mautordnung unterzeichnet hatten, bekämpften sie jetzt. Aber erst die wachsende Staatsschuld und das für Bayern so drückende französische Schutzzollsystem, das die gesamte französische Machtsphäre umfaßte und damit Gebiete, die in alten Beziehungen zu Bayern standen, das namentlich den Handel mit Italien völlig lahm legte, ließen auch bei der bayerischen Regierung die schutzzöllnerischen Bestrebungen wieder Boden fassen. Man ließ sich wieder vernehmen, Bayern sei groß genug, um sich selbst zu genügen; man suchte die für die Vermehrung der Staatseinnahmen notwendigen Zollerhöhungen mit volkswirtschaftlichen Gründen zu stützen. Der Handelsvertrag mit Italien vom Jahre 1808 wurde nicht ratifiziert. Der neue Tarif vom 3. März 1809 bedeutete einen völligen Bruch mit der seit 1799 befolgten Handelspolitik: er brachte an Stelle des bisherigen einfachen Gewichtzollsystems ein spezialisiertes Wertzollsystem mit ziemlich hohen Zollsätzen, selbst für den Transitverkehr. Der Tarif ist allerdings nicht in Kraft getreten. Der Bruch mit den bisherigen zollpolitischen Grundsätzen erfolgte aber immerhin zwei Jahre später, mit dem Anschluß an das französische Kontinentalsystem (1810) und der Gründung der Staatsschuldentilgungskasse, die größere Zolleinnahmen notwendig machte (1811). Hatte Napoleon schon 1806 die Einfuhr englischer Fabrikate verboten, so erließ er am 15. August 1810 das Edikt von Trianon, das die wichtigsten Kolonialwaren mit außerordentlich hohen Zöllen (40—50 Prozent des Preises) belegte. Am 21. September forderte der französische Gesandte Narbonne in Bayern die Einführung des Tarifs von Trianon; am 18. Oktober verlangte er die Ausdehnung des Ediktes auf alle bereits im Inlande befindlichen Kolonialwaren. In den Verordnungen vom 21. und 28. Oktober gab die bayerische Regierung dem französischen Zwange nach. Welche Wirkung die Kontinentalsperre auf die wirtschaftliche Lage eines so kontinentalen Landes wie Bayern übte, ist schwer zu entscheiden. Nach Montgelas hätte das Kontinentalsystem weder die Industrie noch den Handel Bayerns „empfindlich berührt". Für den Fiskus war der Tarif von Trianon allerdings höchst vorteilhaft. Die Preissteigerung der Kolonialwaren wirkte auch günstig auf den Verbrauch einheimischer Erzeugnisse der Landwirtschaft, wie der Zuckerrübe und der Zichorie. Auch manche Zweige der Textil- und Metallwarenindustrie zogen aus der Fern-

haltung englischer Konkurrenz Nutzen. Um so schlimmer waren die Wirkungen für den Handel, die namentlich Tirol und die großen Handelsemporien zu tragen hatten, ganz besonders Nürnberg, wo gegen zweihundert Häuser mit Kolonialwaren handelten.[1])

Der Sicherung des materiellen Lebens diente auch eine der wichtigsten Wohlfahrtsanstalten des Landes, die bayerische Landes-Brandversicherungsanstalt für Immobilien. Die älteste und allgemeinste Art der Unterstützung in Brandfällen war der sogenannte Brandbettel auf Grund eines von der Obrigkeit ausgestellten Zeugnisses. In den Landen nördlich des Mains wurden schon im 15. und 16. Jahrhundert gesellschaftliche, gemeindliche und später auch staatliche Organisationen zur Erleichterung der Folgen eines Brandunglücks geschaffen. Seit der Mitte des 18. Jahrhunderts fanden Feuerversicherungen auch in Süddeutschland Eingang: erst im Fürstentum Ansbach, dann im Fürstentum Bayreuth, bald auch in den benachbarten geistlichen Fürstentümern Bamberg und Würzburg und in dem zu Kurmainz gehörigen Aschaffenburger Gebiete, ebenso in der freien Reichsstadt Nürnberg. In Altbayern dagegen waren die Bestrebungen Karl Theodors ebenso erfolglos wie seine Bemühungen um Verbesserung der Grundeigentumsverhältnisse. Mit größerer Energie griff den Gedanken die neue Regierung auf: kraft kurfürstlichen Generalmandats vom 17. September 1799 trat am 1. Januar 1800 für Altbayern, Oberpfalz, Neuburg, Sulzbach, Leuchtenberg und die bayerischen Herrschaften in Schwaben eine staatliche Brandversicherung ins Leben; schon im ersten Jahre betrug das Versicherungskapital über 25 Millionen Gulden, in den folgenden vier Jahren stieg es auf 39, 47, 62, 72 Millionen. Durch die Verordnung vom 23. Januar 1811 wurden die in den neubayerischen Provinzen bestehenden Versicherungen mit der altbayerischen zu einer einzigen allgemeinen Landesversicherungsanstalt (rechts des Rheins) vereinigt. „Es soll nur eine Assekuranzanstalt für das ganze Reich sein," schrieb der König eigenhändig unter den Antrag seines ersten Ministers. Freilich für die Rheinpfalz wurde 1817 eine eigene Brandversicherungsanstalt

[1]) Vgl. Darmstädter, Studien zur Napoleonischen Wirtschaftspolitik in: Vierteljahrsschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte Bd. III (1905); derselbe, Studien zur bayerischen Wirtschaftspolitik in der Rheinbundszeit in: Forsch. zur Gesch. Bayerns Bd. XII. — Herrn Professor Dr. Darmstädter verdanke ich auch sonst wertvolle Mitteilungen zur bayerischen Finanz- und Zollpolitik, indem er mir seine reichen Sammlungen aus dem bayerischen Finanzministerium, der Generaldirektion der Zölle und dem Münchener Kreisarchiv zur Benützung überließ.

errichtet, die erst 1890 mit der allgemeinen Landesanstalt vereinigt wurde. Die Brandversicherung blieb — abgesehen von den öffentlichen Gebäuden — nach wie vor auf dem Grundsatz der Freiwilligkeit aufgebaut; doch hatten diejenigen, die an der Brandversicherungsgesellschaft nicht teilnehmen wollten, im Brandfalle weder ein Sammlungspatent zum Brandbettel noch Steuernachlaß noch Gnadenholz aus den Staatswaldungen zu erhoffen. Gewisse Gebäude waren wegen ihrer besonderen Feuergefährlichkeit von der Versicherung ausgeschlossen; eine Abstufung der Beiträge (Versicherungsprämien) nach dem Grade der Feuergefährlichkeit des Versicherungsgegenstandes wurde erst im Jahre 1834 zur Einführung gebracht.[1])

Der Stand, der durch die neue Wirtschafts- und Sozialpolitik hart betroffen wurde, war der Adelsstand. Die Zeitrichtung nahm an der privilegierten Stellung des Adels Anstoß; die Schriftsteller der Aufklärung verlangten in der Gesellschaft Gleichstellung aller Menschen, im Staate gleiche Rechte und gleiche Pflichten. Wirklich stellte die Konstitution von 1808 den Grundsatz der Gleichheit aller Untertanen vor dem Gesetze auf und bezeichnete damit als letztes Ziel eigentlich Aufhebung aller adeligen Privilegien. Doch der leitende Minister Montgelas, unterstützt von dem Finanzminister Hompesch, vertrat in Rücksicht auf die Existenzfähigkeit des Adels eine gemäßigtere Richtung: er wollte Erhaltung alles dessen, was die Verfassungsurkunde nicht ausdrücklich aufhob, und Milderung selbst in der Ausführung der wirklich getroffenen Neuerungen. Dieser vermittelnde Standpunkt zwischen dem alten Besitz und den neuen Grundsätzen der Verfassungsurkunde wurde in drei Deklarationen des Jahres 1808 niedergelegt.

Die Konstitution vom 1. Mai 1808 hatte den letzten Rest der landständischen Verfassung beseitigt. Dieselbe Verfassungsurkunde hatte wie schon das vorausgehende Edikt vom 8. Juni 1807 das Steuerprivilegium des Adels aufgehoben; für die Besteuerung sollte fortan ohne Unterschied des Standes die Steuerfähigkeit ausschlaggebend sein. Dieselbe Verfassungsurkunde hatte dem ausschließlichen Vorrecht des Adels auf gewisse Staatsämter ein Ende gemacht: nicht die Geburt, sondern die Würdigkeit sollte fortan Vorbedingung sein. Dabei blieb es. Die Deklaration vom 20. August 1808 be-

[1]) Klang-Egger, Die Immobiliar-Feuerversicherung in Bayern von Beginn des 18. Jahrhunderts bis auf die neueste Zeit. „Die unter Leitung der Königl. Versicherungskammer vereinigten Wohlfahrtsanstalten für Brand-, Hagel-, Vieh- und Pferdeversicherung in Bayern", Denkschrift der Königl. Versicherungskammer (1906).

seitigte auch die wirtschaftlichen Privilegien des Adels: das Recht auf Errichtung von Fideikommissen, das Einstandsrecht und den Erbverzicht der Töchter, hob auch die gerichtlichen Privilegien auf: den privilegierten Gerichtsstand in persönlichen Sachen, die Ausnahmestellung im Strafrecht und die Siegelmäßigkeit.

Die Grundherrlichkeit dagegen wie die grundherrliche Gerichtsbarkeit und Polizei blieben kraft der Deklaration vom 28. Juli und 8. September 1808 erhalten; hier begnügte sich der Staat mit zeitgemäßen Beschränkungen. Dem Adel sind also immerhin noch eine Reihe von Privilegien geblieben. Das Gesetz vom 20. April 1809 verschob selbst die definitive Aufhebung des Erbverzichtes der Töchter. Auch die Privilegien der Siegelmäßigkeit blieben bis zur Publikation des geplanten neuen bürgerlichen Gesetzbuches und der geplanten neuen Gerichtsordnung, tatsächlich bis zum Jahre 1862 bezw. 1871 erhalten. Dazu kam das ausschließliche Recht auf Gründung von Majoraten, die an die Stelle der adeligen Familienfideikommisse traten, und Zutritt zu der 1808 eingeführten, tatsächlich freilich niemals verwirklichten Nationalvertretung.

Noch ehe die alten Adelsprivilegien abgeschafft waren, war eine neue Klasse von Adeligen entstanden, die durch die Rheinbundakte mediatisierten ehemals reichsunmittelbaren Fürsten, Grafen und Herren. Die Regierung war, wie mit Recht gesagt worden ist, nicht immer klar in ihren Ansichten, auch nicht immer ehrlich in ihren Mitteln; aber die Jahre haben versöhnend gewirkt. Auf Grund der Deklaration vom 19. März 1807 erfreuten sich die Mediatisierten besonderer Vorrechte, und diese Privilegien wurden durch die neue Ordnung der Dinge nicht berührt. Auch das gesellschaftliche Ansehen des Gesamtadels wurde gewahrt und noch mehr gesichert durch Einführung einer staatlichen Adelsmatrikel, durch eine strengere Rangordnung nach fünf Klassen, Fürsten, Grafen, Freiherren, Ritter und einfache Adelige, durch strengere Bestimmungen über den Adelsverlust, alles das in dem Adelsstatut vom 28. Juli 1808. Schon arbeitete man an einem Ergänzungsstatut, das freilich nicht mehr zum Vollzug kam.

Mit wirtschaftlichen Erwägungen wurde auch eine andere, eine kirchenpolitische Maßnahme begründet — die große Säkularisation, die den ersten Stand, den Prälatenstand, verschwinden machte.[1])

---

[1]) Vgl. u. a. Scheglmann, Gesch. der Säkularisation im rechtsrheinischen Bayern Bd. I (1903), Bd. II (1904), Bd. III (1906); Heigel, Zur Gesch. der Säkularisation des Hochstifts Bamberg in: Ber. d. Hist. Ver. Bamberg Bd. 53 (1891); M. Pfeiffer, Gesch. d. Säkularisation in Bamberg (1907).

Mehr als die Hälfte des gesamten Grund und Bodens, dazu ein großer Teil des beweglichen Landesvermögens befand sich im Eigentum der „toten Hand", jener Gesellschaftsklasse, die nicht zu den eigentlichen produzierenden Ständen gerechnet wurde; dieser ungeheure kirchliche Besitz galt wegen seiner Unveräußerlichkeit ebenso aus dem wirtschaftlichen Verkehr ausgeschaltet wie die adeligen Fideikommisse. Fast die Hälfte der gesamten Bauernschaft und der gesamten Bauernhöfe stand unter der Grundherrlichkeit der Kirche; eine publizistische Schrift, „die zehn Gebote für Bürger und Bauern" (1800), berechnet die Gesamtzahl der bäuerlichen Höfe auf 29 800, der bäuerlichen Familien auf 115777 und weist von diesen 14227 Höfe und 46903 Familien der geistlichen Grundherrschaft zu. Mit steigendem Unmut hatten seit der Zeit des Westfälischen Friedens die weltlichen Stände das Anwachsen der wirtschaftlichen Macht der „toten Hand" beobachtet; mit beweglichen Klagen hatte zuerst der Adel, dann das Bürgertum die staatliche Gesetzgebung zu Hilfe gerufen. Aber weder die Amortisationsgesetze von 1672 und 1701, die den Liegenschaftserwerb der toten Hand beschränkten, noch das Amortisationsgesetz von 1754, das sich gegen den Mobiliarerwerb richtete, hatten eine befriedigende wirtschaftliche Regulierung zwischen den geistlichen und weltlichen Ständen herbeiführen können. Hier schien es nur ein wirksames Auskunftsmittel zu geben: teilweise Säkularisation des bereits vorhandenen Kirchengutes. Auf diesem Wege wurden — so folgerte man weiter — zugleich die kirchlichen zu kurfürstlichen Grunduntertanen, konnte der Landesherr, der dann über etwa 70 Prozent des gesamten bäuerlichen Standes verfügte, die vordringlichste und einschneidenste soziale Tat des 19. Jahrhunderts, die Bauernbefreiung, mit wirklicher Aussicht auf Erfolg in die Hand nehmen. Diese Erwartung ist in einer anderen zeitgenössischen Schrift „Was hofft sich der bayerische Landmann von der Aufhebung der Klöster" (1803) ausdrücklich ausgesprochen worden.

Man beschuldigte aber nicht bloß die Kirche, daß sie bewegliche und unbewegliche Güter aus der Zirkulation nehme, der Landwirtschaft, dem Gewerbe und der Industrie entziehe, man erhob schon in der Zeit des Kurfürsten Max III. unter dem Einfluß der merkantilistischen Weltanschauung die weitere Klage, daß durch die Vielzahl von Klöstern und klösterlichen Insassen die Bevölkerungsdichtigkeit gehemmt und wertvolle Arbeitskräfte „in übertriebenen Andachtsverrichtungen vergeudet würden." Diese Klage wurde um die Wende des Jahrhunderts noch lauter. Bayern — so läßt sich eine Stimme

aus dem Jahre 1802 vernehmen — hat mit Einschluß der Oberpfalz und Neuburgs eine Gesamtbevölkerung von 1 252 000 Seelen, davon sind 3028 Weltgeistliche, 3281 Mönche männlichen Geschlechts, 1238 Nonnen, zusammen 7547 Personen geistlichen Standes. „Da die Geistlichen nicht zum produzierenden, sondern zum verzehrenden Stande gehören, haben also 414 Seelen einen Weltgeistlichen, 198 einen männlichen Geistlichen, 277 eine Klosterperson, 166 eine geistliche Person miteinander zu ernähren.“ „Dazu sind die Einkünfte, welche die ausländischen Dom- und Chorstifte und die Bischöfe aus dem Lande ziehen, dann die Ausgaben auf die Unterhaltung der Kirchen mit allen ihren Erfordernissen noch nicht gerechnet.“ „Wer die Geschichte des Christentums kennt, . . . der ist überzeugt, daß das ganze Mönchswesen an sich keinen notwendigen Teil des Christentums ausmacht, daß alle Mönchsinstitute nur durch Billigung der Kirche und des Staates entstehen und bestehen und besonders ihre Zahl und Ausdehnung noch immer den Gesetzen unterworfen ist . . . Wenn aber das Mönchtum dem Staate viele nützliche Glieder entzieht, wenn es einen großen Teil des gemeinsamen Eigentums verzehrt, wenn Zeiten eintreten, welche eine besonders sparsame Haushaltung mit den Personen und Gütern im Staate erfordern, wenn Bedürfnisse sich äußern, welche wichtigere Zwecke als die des Mönchtums zu befriedigen haben, dann muß auch die Untersuchung eintreten, ob es nicht Zeit sei die bisher bestandenen Mönchsorden auf eine zweckmäßige Art aufhören zu lassen.“ Ein Zeitgenosse suchte in einer Gegenschrift den Satz zu verfechten: die Klöster seien niemals so notwendig gewesen als heutzutage. Er predigte tauben Ohren. Man braucht sich durchaus nicht die Übertreibungen jenes ersten Publizisten anzueignen und wird doch zu dem Schlusse kommen: die Zahl der geistlichen Personen, insbesondere der Mönche und Nonnen, stand in keinem Verhältnis zu der Gesamtziffer der Bevölkerung, und die große Zahl dieses „Zehrstandes“ wurde von den weltlichen Ständen schwer empfunden und drückte auch die Leistungsfähigkeit des Staates herab. Man wandere einmal durch das München oder Rosenheim oder Landshut jener Tage und zähle die klösterlichen Niederlassungen! Man glaubte, um mit einem Zeitgenossen zu sprechen, „nichts als Kirchen, Klöster und Geistliche und, wohin man nur blickte, geistliche Bilder und Statuen zu sehen.“ München zählte 19 Klöster, deren Gebäude beinahe den vierten oder fünften Teil der Stadt einnahmen. Das kleine Landshut hatte ein Franziskaner-, ein Dominikaner-, ein Zisterzienserinnen-, ein Kapuziner-, ein Paulaner-,

ein Jesuiten-, ein Ursulinerinnenkloster u. s. w. Auch unter diesem Gesichtspunkte, im Hinblick auf die Zahl der Klöster und die klösterlichen Insassen, war also die Forderung nach einer teilweisen Säkularisation verständlich.

Die Geistlichen, insbesondere die Mönche, waren einst die Träger der materiellen wie der geistigen Kultur gewesen. Sie konnten mit vollem Rechte bei der Übergabe ihrer Besitzungen in die weltliche Hand äußern: was sie als Wüsten und Einöden übernommen, gäben sie als blühende Gärten, wohlgepflegte Felder, schöne und mit Kostbarkeiten geschmückte Ortschaften zurück. Ein Gang durch die bayerische Staatsbibliothek oder das bayerische Nationalmuseum gibt eine Vorstellung von dem, was in tausendjähriger Kulturarbeit der Fleiß der Mönche geschaffen. Den tausendjährigen klösterlichen Kulturstätten und damit der Vervielfältigung von Mittelpunkten, aus denen sich wirtschaftliche und geistige Bildung über je einen Bezirk ergossen, ist es zu danken, wenn Bayern ein Land alter Kultur ist. Manche Klöster, namentlich des Benediktinerordens, blieben Zentren der Wissenschaft und der Kunst bis zum Anfange des 19. Jahrhunderts; noch heute bilden neben den prächtigen Stadtbildern die herrlichen Klosterkirchen einen Hauptreiz der bayerischen Lande. Seit der Zeit des Kurfürsten Karl Theodor lag noch einmal das gesamte Mittelschulwesen in den Händen der Mönche, des Prälatenstandes:[1]) sie besetzten unentgeltlich die Lehrstellen und kamen auch für die übrigen Bedürfnisse der Gymnasien, Lyzeen und Realschulen auf, sie versorgten selbst die philosophische, naturwissenschaftliche und theologische Fakultät der Landesuniversität Ingolstadt. Über die Lehrtätigkeit dieser Mönche äußert ein Zeitgenosse aus den Illuminatenkreisen, es wäre höchst ungerecht diesen Mönchsunterricht in Bausch und Bogen zu verurteilen. Aber die Kirche hatte damals längst aufgehört die ausschließliche, die privilegierte Hüterin der Geistesarbeit zu sein. Mit dem Ausbau des Bodens, mit dem Aufkommen der städtischen Kultur hatten die Klöster auch einen guten Teil ihres wirtschaftlichen Arbeitsfeldes verloren. Die Bettelklöster vollends, deren Ansehen selbst in kirchlichen Kreisen erschüttert war, leisteten, statt die Kultur zu fördern, durch manche Entgleisungen ihrer religiösen Lebensführung und Lebensunterweisung dem Aberglauben Vorschub. Schon in der Zeit Max' III. hatte die Aufklärung die Tätigkeit der Mönche als

[1]) Vgl. Lurz, Die bayerische Mittelschule seit der Übernahme durch die Klöster bis zur Säkularisation in: Beiträge zur Gesch. der Erziehung und des Unterrichts in Bayern Heft 6 (1905).

unnütz oder geradezu als kulturschädlich verurteilt; der Widerspruch, den viele Mönche der Aufklärung entgegenstellten, die Arbeit, die sie im Dienste der Reaktion unter dem Kurfürsten Karl Theodor leisteten, verschärfte die Kritik im klosterfeindlichen Lager; einige sensationelle Vorkommnisse in den Klöstern selbst lieferten ihren Anklägern den erwünschten Stoff. Die Aufklärer bezeichneten in Flugschriften, Reisebeschreibungen und Zeitungen, auch solchen, die der Regierung nahe standen, die Klöster, namentlich die Bettelklöster, als die Haupthindernisse des Fortschritts der geistigen und der materiellen Kultur, als die „Tummelplätze privilegierten Nichtstuns", als die „Heimstätten aller sittlichen Laster", das Wesen des Mönches als ein „Aggregat vielgestalteter Schwärmereien und des Aberglaubens". Sie gipfelten in dem Satze: „Der Mönch war von jeher ein Feind jeder gesunden Regierung, ist es wirklich und muß es sein." Jahrzehnte ist so das Mönchtum systematisch verächtlich gemacht worden, es gehörte in den aufgeklärten Kreisen geradezu zum guten Ton sich an den Schäden des Mönchtums die literarischen Sporen zu verdienen, man scheute selbst vor Verleumdungen und niedrigem Klatsch nicht zurück, erzählte in Romanen und Schauspielen von schauerlichen Klostergeschichten, von Todesgerichten, lebendig eingegrabenen Personen, unterirdischen Gängen zwischen Männer- und Frauenklöstern. Der Vorstoß der Aufklärer wurde begünstigt durch den häuslichen Streit zwischen den einzelnen Orden, zwischen dem Regular- und Säkularklerus; noch bei der Ausführung der Säkularisation wurde ausdrücklich erklärt: „man wolle mit dieser Maßregel den Weltpriesterstand in jene ursprüngliche Wirksamkeit und Rechte der Seelsorge wieder einsetzen, die er in den ältesten Zeiten der Christenheit, wo das Mönchswesen noch ganz unbekannt war, ausschließlich behauptet hätte." Der „Monachismus" war zu einem verächtlichen Schlagwort geworden.

Der Umfang des klösterlichen Besitzes also wie die Zahl der Mönche forderten im Interesse des Staates und der Gesellschaft eine Beschränkung; der Lebensinhalt der Mönche war vielfach derart, daß eine Verringerung der klösterlichen Stätten auch im Interesse des Mönchtums lag; aber auch der Zeitgeist forderte sein Opfer. Aus diesen Verhältnissen und aus dieser Stimmung heraus ist in immer neuen Flugschriften der Ruf nach Säkularisation des Kirchengutes erhoben worden. Und schon wirkte auch das Beispiel von außen: in den protestantischen Territorien hatte die Reformation das Säkularisationswerk durchgeführt, für das katholische Frankreich brachte sie

die Revolution, für das katholische Deutschland regte sie in der Zeit Kaiser Karl Alberts Friedrich der Große und das „Haslangische Gutachten" an,[1]) für einen Teil Österreichs verwirklichte sie Kaiser Joseph II., für das ganze katholische Deutschland stellten sie die Friedensschlüsse von Campoformio und Luneville als Programm auf; der Regensburger Reichstag legalisierte es. Das war zu derselben Zeit, da infolge der Revolutionskriege mancher katholische Staat, auch Bayern, vor dem Staatsbankerott stand und nach außerordentlichen Einnahmen schrie. Eine teilweise Säkularisation — das wurde und wird auch von streng kirchlicher Seite zugegeben — ließ sich selbst in der Bavaria Sancta, wie Bayern in mönchischen Kreisen genannt wurde, nicht mehr umgehen, auch für einen Staatsmann, der weniger freigeistig war als Montgelas. Selbst sonst gemäßigte Männer, wie Heinrich Schenk und Christoph von Aretin, billigten die Maßregel. Aretin begrüßte den Beginn der Säkularisation mit den Worten: „Von heute an datiert sich eine Epoche der bayerischen Geschichte, so wichtig als in derselben noch keine zu finden war. Von nun an wird die sittliche, geistige und physische Kultur des Landes eine ganz veränderte Gestalt gewinnen . . . Die philosophischen Geschichtschreiber werden von der Auflösung der Klöster, wie sie es von der Aufhebung des Faustrechtes taten, eine neue Zeitrechnung anfangen, und man wird sich dann den Ruinen der Abteien ungefähr mit eben den gemischten Gefühlen nähern, mit welchen man jetzt die Trümmer der alten Raubschlösser betrachtet." Auch Geistliche erkannten offen an, daß man dem Zeitgeiste Zugeständnisse machen müsse. Sogar geistliche Regierungen wollten das Mönchtum als nicht mehr zeitgemäß einschränken. In immer weiteren Kreisen setzte sich, um mit einem österreichischen Gesandten zu sprechen, die Überzeugung durch, „daß die Fürsten, die seinerzeit die Reformation angenommen, nur durch die Säkularisation mächtiger und reicher und ihre Völker aufgeklärter und industriöser geworden wären."

Aber die von Montgelas tatsächlich durchgesetzte Säkularisation ging viel zu weit. Ein Erlaß vom 25. Januar 1802 setzte die Bettelmönche, Franziskaner und Kapuziner auf den Aussterbeetat; ihre Klöster sollten nur so lange geduldet werden, bis die gegenwärtigen Ordensmitglieder ausgestorben wären. Derselbe Erlaß kündigte den nicht ständischen fundierten Klöstern mit Ausnahme der

[1]) Vgl. Vollbehr, Der Ursprung des Säkularisationsprojekts in den Jahren 1742 und 1743 in: Forsch. zur deutschen Gesch. Bd. 26 (1907).

für den weiblichen Unterricht gegründeten Orden der Englischen Fräulein, Ursulinerinnen und Elisabethinerinnen und ebenso sämtlichen oberpfälzischen Abteien mit Ausnahme Waldsassens die Aufhebung an. Auf Grund des Reichsdeputationshauptschlusses vom 25. Februar 1803 wurden sämtliche Klöster aufgehoben, auch die ständischen und die reichsunmittelbaren, in Altbayern wie in Neubayern. Die Regierung erklärte selbst die dem Unterricht gewidmeten Frauenklöster „nur so lange noch dulden zu wollen, bis sich ein geeigneter Ersatz dafür herstellen lassen werde". Diese Maßregel war viel zu radikal: es hat damals noch manche Klöster gegeben, die lebensfähig waren, namentlich Klöster des Benediktinerordens, sie sind auch unter König Ludwig I. zurückgekehrt. Die Maßregel ist nicht sine ira et studio ausgeheckt worden: man fühlt den Groll des ehemaligen Illuminaten, die Unduldsamkeit der Aufklärer heraus. Nach einer Überlieferung wäre allerdings auch Montgelas nicht für die Aufhebung sämtlicher Klöster gewesen, hätte einige als Erziehungsanstalten und Stätten der Wissenschaften erhalten wissen wollen; der Minister hätte das allzu radikale Vorgehen dem Generaldirektor und späteren Staatsrat Zentner zugeschrieben. Doch damals war die Macht Montgelas' noch zu überragend, als daß ein Untergebener gegen den Willen des Ministers durchgedrungen wäre.

Vor allem war — das hat auch Montgelas zugegeben — die Ausführung des Säkularisationsbefehls viel zu rücksichtslos und brutal. Mit den Personen und Besitztümern der Klöster, den Kirchen und Klostergebäuden, den Altären, Reliquien, Kelchen, Ziborien, Monstranzen, Kirchenornaten und Paramenten wurde auf das pietätloseste verfahren. Die Klosterinsassen wurden entweder in Zentralklöstern zusammengepfercht, die in mehr als einer Beziehung Zuchthäusern glichen, oder in die Welt hinausgeschickt mit Pensionen, die nicht den bescheidensten Lebensansprüchen genügen konnten und selbst in dieser Höhe nicht regelmäßig ausbezahlt wurden. Geweihte Kelche wurden zerbrochen, Monstranzen ihrer Edelsteine beraubt, von den Meßgewändern Borten und Stickereien abgeschnitten, von den Meßbüchern die Beschläge losgerissen, Pluviarien zu Stuhlüberzügen zerschnitten, Glocken von den Türmen herabgelassen und ebenso wie die Röhren klösterlicher Wasserleitungen nach ihrem Metallwert verkauft, die heiligen Leiber ihres Schmuckes entkleidet und an der nächstbesten Stelle verscharrt, in ähnlicher Weise auch die Ahnengräber z. B. in Andechs geschändet. Die kirchlichen Geräte und Gewänder wurden vielfach an Israeliten veräußert, die öffentlich damit

Spott trieben, sich Bischofsinfuln auf den Kopf setzten und sich aus geweihten Kelchen zutranken; erst 1811 wurde der Verkauf geweihter kirchlicher Gegenstände verboten. Die Klostergebäude von Kaisheim, Ebrach, Rebdorf und Niederschönenfeld wurden in Zuchthäuser verwandelt, die herrliche Franziskanerkirche in Regensburg wie die Dominikanerkirche in Augsburg in Schrannenhallen; in der einzigartigen Klosterkirche von Kastel wurde der Westchor, das sogenannte Paradies, zu einem Kuhstall eingerichtet; die Münchener Minoritenkirche wurde abgebrochen, die Augustinerkirche in eine Mauthalle verwandelt. Manche Klosterkirchen, wie die von Schwarzenfeld in der Oberpfalz oder die von Wessobrunn, wurden, auch wenn sich die Gemeinden um ihre Überlassung bemühten, niedergelegt. Auch die herrlichen Stiftskirchen von Berchtesgaden und Fürstenfeld, selbst der Dom von Freising sollen als baufällig für die Zerstörung bestimmt gewesen sein; ein Ministerialreferent soll (!) sogar den Antrag gestellt haben den Martinsturm von Landshut niederzulegen. Die Aufzeichnungen von Zeitgenossen, wie Ringseis und selbst Mannlich, die lokalen Traditionen sind voll von solchen Überlieferungen, freilich auch nicht frei von Übertreibungen; Scheglmann hat sie zum Teil gesammelt.[1]) Diese Art der Ausführung hat denn auch der Säkularisation, die anfänglich, abgesehen von einigen Ausnahmen, ziemlich ruhig hingenommen worden war,[2]) erst den gehässigen Charakter gegeben. Die Schuld lag in erster Linie bei den ausführenden Organen, den Aufhebungskommissären, meist Landrichtern oder Gerichtschreibern, schlechtem Beamtenmaterial, das Montgelas nicht schuf, sondern übernahm; da, wo die Ausführung der Säkularisation in bessere Hände gelegt war, wie z. B. in der Fürstabtei Kempten oder in manchen Gegenden Frankens, vollzog sich der Übergang von der alten in die neue Zeit viel ruhiger und schonender. Den moralischen Mängeln der Aufhebungskommissäre ist es auch zuzuschreiben, daß der Staat nicht den erhofften Gewinn zog, daß der Erlös aus den verkauften Kirchenschätzen vielfach in den Taschen der Kommissäre verschwand oder daß diese bewegliche und unbewegliche Güter der Klöster um Schleuderpreise an Begünstigte losschlugen.[3]) Die Schuld lag aber

[1]) Die Staatsakten und die zum Verständnis der Bewegung unentbehrliche Publizistik hat er nicht benützt.

[2]) Im Ausland, z. B. in Wien, waren freilich die sensationellsten Gerüchte verbreitet: der König sei mit seiner Gemahlin verhaftet worden, die Garnison habe sich gegen ihn erklärt, alles sei in Aufruhr.

[3]) Der Hauptgrund lag in der Überschwemmung des Marktes und in der wirtschaftlichen Notlage, dem Mangel an Geld. Auch darf nicht vergessen werden,

auch in der mangelhaften Geschäftsführung und unzureichenden Überwachung der Klosteraufhebungskommission, die am 25. Januar 1802 eingesetzt wurde und erst unter dem Vorsitz des Geistlichen Ratspräsidenten Grafen von Seinsheim, dann unter der Leitung des Generaldirektors Zentner tagte. Über ihre Geschäftsführung äußert sich ein Mitglied der Kommission: „Durch Reskript vom 9. Februar 1808 wurde eine Spezialkommission errichtet, um die in Klostersachen noch rückständigen Geschäfte zu berichtigen. Es handelte sich aber hauptsächlich darum, dem Ministerium das Ergebnis der ersten Klosteraufhebungskommission vorzulegen. Denn das Rechnungswesen dieser ersten Kommission ist größtenteils unberichtigt geblieben. Nur die inkamerierten Abgaben der Klosteruntertanen sind zur Kenntnis der Regierung gekommen. Von allen übrigen Operationen der Aufhebungskommission, namentlich über Wert und Ertrag der verkauften Realitäten, Vorräte, Vieh und Fahrnis, Silber, Pretiosen, Bibliotheken, Gemälde und anderer Mobiliarschaft hat die Regierung Verlässiges nie erfahren. Die Kommissarien machten Eile zu ihrem Hauptzweck, und um Eile war es auch zu tun. Silber und Pretiosen wurden ohne Inventar eingeschickt. Die Münzbeamten, gedrängt — denn die Ausbeute war für die französische Kriegskontribution bestimmt —, nahmen sich gleichfalls nicht die Zeit nähere Beschreibungen zu verfassen. Noch schlimmer ging es mit den Bibliotheken. Fast alle Bibliotheken der nicht ständischen und Mendikantenklöster wurden von den Kommissarien für Plunder angesehen und wie Makulatur nach dem Zentner verkauft. Einige Individuen, wie jedermann weiß, sind durch den Ankauf dieser Büchersammlungen und Manuskripte reich geworden; der Erlös für die Regierung war äußerst unbedeutend." Aber auch die Zentralregierung selbst ist von der Verantwortung nicht völlig frei zu sprechen.

Was insbesondere die Verschleuderung der Klosterbibliotheken betrifft, so möchte ich den hierüber verbreiteten Gerüchten nicht bedingungslos zustimmen. Es wurde noch vor dem Erscheinen der Aufhebungskommissäre eine besondere Bibliothekskommission mit

daß die Klöster stark verschuldet waren und daß, da die Säkularisation seit Jahren vorauszusehen war, viel beiseite geschafft wurde. Der Hauptgewinn des Fiskus lag in den Waldungen und in den Abgaben der Grunduntertanen der aufgehobenen Klöster. — Manche von den neuen Erwerbern haben die übernommenen Klösterökonomien trefflich bewirtschaftet, auch durch Fabrikanlagen die wirtschaftliche Entwickelung des Nachbarbezirkes günstig beeinflußt; unter diesen seien genannt: Utzschneider in Benediktbeuern, Wieninger in Fürstenzell, der Fiskus in Weihenstephan.

Christoph von Aretin an der Spitze in die Klöster gesandt, um deren Bibliotheken auf ihre wertvollen Bestandteile zu prüfen. Die wertvollsten Bücher und Handschriften wurden dann in der Münchener Hof- und Staatsbibliothek vereinigt; ihr Reichtum ist noch heute ein Beweis dafür, daß nicht so viel zerstört worden sein kann. Durch die Vermehrung der öffentlichen Sammlungen, durch die Zentralisierung namentlich der alten Bücherschätze des Landes wurde den Wissenschaften neues Leben zugeführt: die Münchener Bibliothek wurde zur ersten Deutschlands. Und wie um die Zentralisierung zu rechtfertigen, machten in der Folge die gelehrten Bibliothekare der Hof- und Staatsbibliothek bei der Ordnung der neu zugeströmten Bestände eine wichtige literarische Entdeckung um die andere. Aber das ist zuzugeben: die Zahl der Mitglieder jener Bibliothekskommission wie die Dauer ihrer Inspektionsreise war nicht ausreichend, um alle wirklich wichtigen Handschriften und Bücher auszuscheiden; mit den Bibliotheken namentlich der Bettelklöster und der nicht ständischen fundierten Klöster scheint viel gesündigt worden zu sein.

Die Säkularisation war wohl die einschneidendste Maßregel des Ministeriums Montgelas, die das Bild der bayerischen Lande völlig veränderte.

Mit wirtschaftlichen Erwägungen wurde eine zweite kirchenpolitische Maßnahme gerechtfertigt, die Begründung der kirchlichen Parität in Bayern.[1]) „Unsere landesväterliche Absicht ist, durch Ansiedelung fremder Religionsverwandter den vielen noch öde liegenden Ländereien fleißige Anbauer, den Produkten geschickte Verarbeiter, dem Handel tätige Unternehmer zu verschaffen und auf solche Art die physische und moralische Kraft unserer heroberen Erbstaaten zu vermehren."

Für die konfessionell gemischte Unterpfalz erschien schon am 9. Mai 1799 eine kurfürstliche Deklaration, die einerseits die Religionsfreiheit der Reformierten, anderseits den Besitzstand der katholischen Kirche gesetzlich sicherstellte.

Damals war die kurfürstliche Regierung bereits entschlossen, den Grundsatz der Parität auch auf Altbayern auszudehnen.

Altbayern (einschließlich der Oberpfalz) war seit der Regierung

---

[1]) Vgl. Sicherer a. a. O.; Du Moulin-Eckart, München und Wien (1800—1805) in: Forsch. zur Kultur- und Literaturgesch. Bayerns Bd. IV.; Kolde, Das bayer. Religionsedikt vom 10. Januar 1803 und die Anfänge der protestantischen Landeskirche in Bayern in: Beiträge zur bayer. Kirchengesch. Bd. IX; O. von Reinhardstöttner, Beiträge zur Gesch. der bayer. Verfassungsurkunde, insbesondere des 4. Titels derselben, Münch. Diss. (1906).

Herzog Albrechts V. und Kurfürst Maximilians I. ein ausschließlich katholischer Staat gewesen. Dieses System hatte selbst die aufgeklärte Regierung eines Max III. überdauert. Noch am Ende des 18. Jahrhunderts stand es in unverkürzter Geltung, wenn man auch den (nicht eben zahlreichen) protestantischen Untertanen in den 1740 neuerworbenen Herrschaften Sulzbürg und Pyrbaum und in dem 1777 angefallenen Herzogtum Neuburg ihr Bekenntnis beließ.

Bisher war den Mitgliedern protestantischer Bekenntnisse weder eine unbeschränkte noch eine beschränkte Religionsausübung gestattet. Jetzt, noch im Jahre 1800, wurde aber, erst im Nymphenburger Schloß, dann in der Münchener Residenz, ein protestantischer Betsaal eingerichtet. Die protestantische Hofkapelle sollte — gemäß den im Ehevertrag vom Jahre 1797 übernommenen Verpflichtungen — allerdings zunächst nur den besonderen Bedürfnissen der lutherischen Kurfürstin und der protestantischen Mitglieder des kurfürstlichen Hofstaates dienen; aber es wurde auch anderen Protestanten, die ihre Berufsgeschäfte nach München führten, erlaubt, dem Gottesdienste in der Hofkapelle anzuwohnen und vom Hofprediger für sich das Abendmahl und sonstigen kirchlichen Beistand, für ihre Kinder die Taufe, den Religionsunterricht und die Konfirmation zu empfangen. Damit war in Altbayern die Gewährung beschränkter Religionsübung für die Protestanten eingeleitet.

Bisher waren in Bayern die Mitglieder der protestantischen Bekenntnisse von den bürgerlichen Rechten ausgeschlossen: von dem Rechte der Niederlassung, der Erwerbung des Bürgerrechtes, den staatlichen und gemeindlichen Ämtern; selbst der Liegenschaftserwerb war für die Protestanten verboten oder wenigstens mit lästigen Schranken umgeben. Am 1. und 30. September 1800 hob nun eine kurfürstliche Verordnung für das Fürstentum der Oberpfalz, die Grafschaft Cham und das Herzogtum Neuburg die bisherigen Beschränkungen des Liegenschaftserwerbes auf; „die nichtkatholischen Käufer sollten den übrigen, soviel den Genuß und Besitz der Güter betrifft, ganz gleich zu halten sein.“ Einer der ersten Protestanten, der sich auf Grund der kurfürstlichen Verordnung in der Oberpfalz ankaufte, war — Johann Gottfried Herder. Am 10. November 1800, mitten im zweiten Koalitionskriege, während sich das öffentliche Interesse den Ereignissen im Felde zuwandte, erschien ein kurfürstliches Dekret, kraft dessen den Nichtkatholiken die Möglichkeit gegeben wurde, sich in Bayern niederzulassen; das katholische Bekenntnis hörte also auf Vorbedingung für die Ansässigmachung zu sein. Gegen die kirchliche Neuerung erhob

sich (gelegentlich des Gesuches eines protestantischen Handelsmanns aus Mannheim um die Bürgeraufnahme) lebhafter Widerspruch beim Münchener Stadtmagistrate wie bei der bayerischen Landschaft; auf Grund der Landesverfassung wie des Hausvertrages von 1771 sei nur das katholische Bekenntnis zugelassen, eine Änderung könne ohne Mitwirkung der Landstände nicht vorgenommen werden. Man entgegnete diesen mit der Erklärung: das gegenwärtige System der ausschließlichen Katholizität habe seinen Grund lediglich in einer persönlichen Willensentscheidung der älteren bayerischen Landesherrn, einer Entscheidung, der gerade die Vorfahren des heutigen Münchener Stadtmagistrates und der Landschaft den schärfsten Widerspruch entgegengesetzt hätten; der Hausvertrag von 1771 sei von der Zweibrückener Linie nur unter Vorbehalt des im Westfälischen Frieden bestätigten landesherrlichen Reformationsrechtes anerkannt worden. Das Edikt vom 10. November 1800 war nur den Behörden abschriftlich zugegangen; man hatte noch nicht gewagt es öffentlich im Druck bekannt zu geben. Am 26. August 1801 erschien ein zweites, für die Öffentlichkeit bestimmtes Edikt, das den Inhalt des Dekretes vom 10. November 1800 im wesentlichen wiederholte; ein Reskript vom 21. September 1801 erklärte aber ausdrücklich, daß sich das Edikt nur auf die christlichen Konfessionen erstrecke.

Das Jahr 1803 brachte einen weiteren, höchst bedeutsamen Schritt in der Richtung der Parität. Durch den Reichsdeputationshauptschluß von 1803 wurde Bayern für seine linksrheinischen Verluste durch zahlreiche ehemals geistliche oder reichsstädtische Besitzungen in Franken und Schwaben entschädigt. Mit diesen neuen Erwerbungen kamen an Bayern sowohl katholische Gebiete, in denen die Protestanten beschränkte Religionsfreiheit genossen, als auch protestantische, in denen die Protestanten die ausschließliche Herrschaft führten oder wenigstens die Mehrheit bildeten und sich daher im Genusse unbeschränkter Religionsfreiheit befanden. Der Zuwachs an akatholischer Bevölkerung legte der Regierung neue Pflichten auf. Mit Rücksicht auf die neuen Untertanen dehnte das denkwürdige Edikt vom 10. Januar 1803 die Religions- und Gewissensfreiheit von den alten auf die neuen Staaten aus und bestätigte allen Mitgliedern der drei im Reiche zugelassenen christlichen Glaubensgesellschaften „ihre bisherige Religionsübung", sei es beschränkte, sei es unbeschränkte, und zugleich den Genuß der bürgerlichen Rechte. Mit Rücksicht auf eben diese protestantischen Untertanen in Franken und in Schwaben stellte das nämliche Edikt auch hinsichtlich der staatsbürgerlichen

Rechte einen neuen Grundsatz auf: fortan solle bei Besetzung der Staatsämter kein Unterschied zwischen den drei christlichen Glaubensgesellschaften gemacht werden, für die Vergebung der öffentlichen Ämter nicht mehr das Bekenntnis, sondern lediglich das Verdienst maßgebend sein. Wenige Wochen später, am 18. Mai 1803, erschien eine kurfürstliche Deklaration, welche die gemischten Ehen zwischen Katholiken und Protestanten zuließ. Die Einsegnung konnte von den Geistlichen der einen oder der anderen Konfession vorgenommen werden, mit der gleichen Rechtswirkung. Die religiöse Erziehung der Kinder aus solchen Mischehen sollte der Entscheidung der Eltern zustehen, mangels einer solchen freiwilligen Vereinbarung sollten bis zum 18. Lebensjahre die Töchter in dem Bekenntnis ihrer Mutter, die Söhne in dem ihres Vaters erzogen werden; vom 18. Lebensjahre an haben die Kinder selbst freies Verfügungsrecht in der konfessionellen Frage.

Noch aber unterlag der protestantische Kultus gewissen Beschränkungen. In ganz Altbayern und selbst in Teilen der neuen fränkischen und schwäbischen Erwerbungen besaßen die Protestanten nur beschränkte Religionsfreiheit: der protestantische Prediger durfte sich in der Öffentlichkeit noch nicht im geistlichen Amtskleide zeigen; es gab hier, wie keine öffentliche protestantische Kirche und keine öffentliche protestantische Schule, so auch kein öffentliches protestantisches Pfarramt; der protestantische Geistliche mußte sich für die Einsegnung gemischter Ehen mit einem besonderen ministeriellen Erlaubnisschein versehen, dem zuständigen katholischen Pfarramte die Stolgebühren überlassen, dem nämlichen katholischen Pfarramte, das zugleich Standesamt war, die Taufen und Eheschließungen zur Eintragung in die Standesregister offiziell anzeigen. Der Wunsch nach einer vollen Parität auch auf dem Gebiete des Kultus machte sich immer lebhafter geltend, namentlich seitdem die Zahl der Protestanten im rechtsrheinischen Bayern noch mehr angewachsen war, teils durch Niederlassung pfälzischer Protestanten, teils durch Mediatisierung zahlreicher protestantischer reichsritterlicher und reichsgräflicher Gebiete in Franken und in Schwaben — eine Folge des Preßburger Friedens. Damals wurde auch eine altbayerische protestantische Enklave dem bayerischen Staate einverleibt, die seit dem 16. Jahrhundert lutherisch gewordene Reichsgrafschaft Ortenburg. Die gleichzeitige Proklamation der bayerischen Souveränität, die unmittelbar darauf folgende Auflösung des römisch-deutschen Reiches beseitigten die letzten Rücksichten, sei es auf den Kaiser, sei es auf den Wiener

Reichshofrat, sei es auf den Westfälischen Frieden, die der Erfüllung jenes Wunsches noch entgegenstehen konnten. Bereits hatte ein Artikel des Ediktes vom 10. Januar 1803, wenn auch mehr gelegentlich, den Religionsgenossen, die noch in keiner eigenen Kirchengemeinde vereinigt waren, die Erlaubnis zur Gründung einer solchen erteilt, sobald sie eine ausreichende Zahl von Mitgliedern und die erforderlichen Mittel besaßen. Auf Grund dieser Bestimmung erstanden in bisher überwiegend protestantischen Gegenden Neubayerns (wie in Schweinfurt und Ansbach) katholische, in überwiegend katholischen Gegenden selbständige protestantische Kirchengemeinden. Auch in Altbayern erhoben sich jetzt öffentliche protestantische Kirchen, öffentliche protestantische Schulen, königliche protestantische Pfarrämter. Selbst in der alten Hauptstadt des Landes bildete sich 1806 in Verbindung mit der Hofkapelle eine protestantische Pfarrei; das Pfarramt blieb zunächst mit der Stelle des Hofpredigers verbunden.

Um die Gemeinde von dem Hofgottesdienst unabhängig zu machen und auch für die Zukunft zu sichern, wurde ihr die Salvatorkirche überwiesen. Gegen ihre Herausgabe erbaute der Staat eine neue, die erste protestantische Kirche in München, die Matthäuskirche, vollendet im Jahre 1832.

Die Verfassungsurkunde von 1808 hat die letzten Beschränkungen der beiden protestantischen Bekenntnisse aufgehoben und die volle Parität proklamiert. In Anschluß an den einschlägigen Paragraphen der Verfassungsurkunde brachte dann das Religionsedikt vom 24. März 1809 die detailliertesten Bestimmungen über die Beziehungen der verschiedenen christlichen Glaubensgesellschaften. Indem dieses Gesetz den beiden protestantischen Bekenntnissen neben dem katholischen die Rechte einer öffentlichen oder privilegierten Glaubensgesellschaft verlieh, auch den Übertritt von einem christlichen Bekenntnisse zum andern ausdrücklich erlaubte, lediglich von einer Erklärung vor den zuständigen Pfarrämtern der beiden Konfessionen abhängig machte, hat es die Entwickelung der kirchlichen Freiheit gewissermaßen zum Abschluß gebracht.

Der damals (im Gegensatz zu seinen letzten Lebensjahren) kirchlich völlig indifferente Minister Montgelas war bei seiner paritätischen Kirchenpolitik lediglich von wirtschaftlichen und politischen Motiven geleitet: ohne allgemeine Parität würde ein Zusammenwachsen des überwiegend protestantischen Frankens mit dem katholischen Bayern unmöglich gewesen sein. Der paritätische Standpunkt der Regierung fand nicht bloß in jenen geistlichen und weltlichen Kreisen Zustim-

mung, die als Prediger einer Versöhnung zwischen Christentum und Kantischer Philosophie und einer Laisierung der Kirche dem Protestantismus innere Neigungen entgegenbrachten, sondern scheint sich auch in der Bevölkerung ohne erheblichen Widerspruch eingelebt zu haben. Unter der toleranten Herrschaft König Max I. bestand ein so friedliches, echt christliches Zusammenleben der Konfessionen, wie es in den späteren Dezennien des 19. Jahrhunderts niemals wieder erreicht worden ist. „Depuis ce moment toutes les réligions ont vécu en paix, et je ne sache pas, qu'à l'exception de quelques rivalités qui tiennent aux ecclésiastiques plutôt qu'au peuple il se soit élevé ni plainte ni réclamation à cet égard." Mit diesen Worten schließt Montgelas seine Ausführungen über die Begründung der Parität. Der protestantische Hofprediger in München kann nicht genug rühmen, mit welchem Wohlwollen ihm in allen Kreisen der Bevölkerung begegnet worden sei. Es ist bezeichnend: das grundlegende Werk über die Schicksale der evangelischen Lehre in Bayern stammt aus der Feder eines katholischen Geistlichen jener Zeit, des Stadtpfarrers und Professors A. Winter in Ingolstadt, und ist der ersten protestantischen Königin gewidmet. Größere Beunruhigung erweckten im Lande, wie später zu zeigen sein wird, die zahlreichen Berufungen protestantischer Gelehrter aus dem übrigen Deutschland.

Glaubens- und Gewissensfreiheit wurde auch den Mennoniten die zur Kultivierung der Möser ins Land gerufen wurden, ganz besonders aber den Israeliten[1]) gewährt, die seit dem 16. Jahrhundert vom altbayerischen Territorium gesetzlich ausgeschlossen gewesen waren, jetzt aber, mit den neuen Erwerbungen in Schwaben und Franken, in nicht geringer Anzahl in den bayerischen Staatsverband aufgenommen wurden. Das Religionsedikt („Matrikelgesetz") vom 10. Juni 1813 verlieh ihnen in kirchlicher Beziehung die Rechte einer privaten (nicht öffentlichen) Glaubensgesellschaft, unterwarf sie aber in bürgerlicher und staatsbürgerlicher Beziehung noch sehr lästigen Beschränkungen; durfte ja nicht einmal die im Publikationsjahr des Gesetzes in den einzelnen Gemeinden bestehende Zahl jüdischer Familien überschritten werden. Das Edikt war nach dem Urteil des damaligen Ministerialreferenten das Produkt „eines unglücklichen Hin- und Herschwankens zwischen dem Alten, zu welchem man nicht

[1]) Gotthelf, Historisch-dogmatische Darstellung der rechtlichen Stellung der Juden in Bayern (1851); Heimberger, Die staatskirchenrechtliche Stellung der Israeliten in Bayern (1893); Eckstein, Der Kampf der Juden um ihre Emanzipation in Bayern (1905).

zurückkehren will und auch nicht mehr kann, und zwischen dem Neuen, gegen das man sich mit allem Widerwillen sträubt". Nach Montgelas wollte die Regierung das, was die Stimme der Philanthropie im Namen der Menschlichkeit forderte, mit den Beschränkungen vereinbaren, deren Beseitigung die sittliche Unvollkommenheit der Israeliten noch nicht zuließ. Eine völlige Gleichstellung der Israeliten, die eben damals durch ihre berufsmäßige Güterzertrümmerung neuen Haß auf ihre Häupter luden, schien wohl auch dem Minister unvereinbar mit den Anschauungen der Zeit. Mit dem bürgerlichen und staatsbürgerlichen Ausnahmsrecht der Israeliten brach erst die freiheitliche Gesetzgebung der sechziger Jahre.

Bedeutete die bisher geschilderte Kirchenpolitik einen Bruch mit dem früheren System, so folgte die Regierung in der Ausübung und Erweiterung der Kirchenhoheitsrechte einer seit dem 16. Jahrhundert gewiesenen Bahn.[1] „Wir haben schon mehrmals," heißt es in dem für das Verhältnis zwischen Staat und Kirche grundlegenden Edikt vom 7. Mai 1804, „Unseren ernstlichen Willen bekannt gemacht, daß die geistliche Gewalt in ihrem eigentlichen Wirkungskreise nicht gehemmt werde und daß unsere weltliche Regierung in ganz geistliche Gegenstände des Gewissens und der Religionslehre sich nicht einmischen solle. Wir würden demnach gänzlich mißverstanden werden, wenn man glauben könnte, daß wir unsere weltliche Gewalt über Gegenstände des bischöflichen Oberhirtenamtes, über innere Kirchenangelegenheiten weiter ausdehnen wollten, als um die Mißbräuche, die dem Wohle des Staates nachteilig werden könnten, abzuhalten. Dagegen werden wir aber auch nie dulden, daß die Geistlichkeit und irgend eine Kirche einen Staat im Staate bilden, daß dieselbe in ihren weltlichen Handlungen und mit ihren Besitzungen den rechtmäßigen Obrigkeiten sich entziehe."

Die Regierung suchte demgemäß die Rechte des Staates gegenüber der Kirche und den kirchlichen Personen zunächst in den rein weltlichen Gegenständen zu sichern und zu erweitern. Alle Gegenstände, die „nach ihrer Natur weltlich sind", wurden der weltlichen Gerichtsbarkeit unterworfen, auch wenn sie nach dem Konkordat von 1583 den geistlichen Gerichten allein zustanden oder wenigstens mit diesen geteilt werden sollten: der Staat nahm die gesamte Gerichtsbarkeit über die Kleriker in Anspruch, auch die Strafgerichts-

---

[1] Vgl. Sicherer a. a. O.; E. Mayer, Die Kirchenhoheitsrechte des Königs von Bayern (1884).

barkeit und die Nachlaßbehandlung; selbst die Zehenten, die Verlöbnisse, die Vaterschafts-, Alimentations- und Ehescheidungsklagen, die früher den res spirituales zugezählt waren, wurden den weltlichen Gerichten zugewiesen.

Auch die Verwaltung des Kirchenvermögens wurde für ein „bloß weltliches Geschäft" erklärt und an Stelle der bisherigen geistlich-weltlichen oder kumulativen Verwaltung ausschließlich an Administratoren übertragen, die reine Staatsdiener waren. Die Organisation der Verwaltung des Stiftungs- und damit des Kirchenvermögens, namentlich ihre Zentralisierung, hat sich nicht bewährt, hat vielmehr zum Teil zerstörend gewirkt. Aber — das darf man doch nicht vergessen — die Organisation bezweckte ursprünglich Sicherung des Stiftungsvermögens und entsprang der Überzeugung von der hohen Bedeutung des Stiftungsvermögens: „die Stiftungen sind gleich den Gemeinden ein Institut, ohne welches der Staat beinahe nicht zu regieren ist und dem also eine so viel als möglich von Zeit und anderen Umständen unabhängige Existenz gesichert sein soll". Die Zentralkuratel entsprach so sehr dem Geiste der Zeit, daß sie in den badischen Verfassungsentwurf vom August 1808 unverändert herübergenommen wurde. Sie hat trotz ihrer Schädlichkeit immerhin einige Vorteile gezeitigt: der Staat erleichterte sich nicht bloß die Anleihemöglichkeit aus Stiftungsmitteln, er gelangte jetzt erst zu einer verlässigen Übersicht über die im Lande vorhandenen Stiftungen; die Verwaltungskosten wurden vermindert; die übermäßige Fundierung der Stiftungen auf Grundstücke wurde durch Kapitalisierung ersetzt.[1])

Die Regierung sicherte und erweiterte die Rechte des Staates in bezug auf die Gegenstände gemischter Natur, d. i. solche Gegenstände, die „ihrer Natur nach zwar geistlich sind, aber doch zugleich irgend eine Beziehung auf den Staat und das weltliche Wohl der Untertanen haben:" Ort, Zeit und Zahl des äußeren Gottesdienstes, Errichtung von geistlichen Bruderschaften und Genossenschaften, Bildungs-, Verpflegungs- und Strafanstalten des Klerus, Einteilung der Diözesen, Dekanate und Pfarrsprengel, Gesundheitspolizei in bezug auf kirchliche Anstalten. Die Regierung erhob den Anspruch, von allen kirchlichen Verordnungen auf diesen Gebieten Einsicht zu erlangen und selbst darüber Verordnungen zu erlassen. Sie übte

[1]) Vgl. Meurer, Bayer. Kirchenvermögensrecht Bd. II; Dyroff, Die Entwickelung des bayer. Staatskirchenrechts bez. des Ortskirchenvermögens in: Annalen des Deutschen Reichs (1905); Mitterwieser, Gesch. der Stiftungen und des Stiftungsrechts in Bayern in: Forsch. zur Gesch. Bayerns Bd. XIV S. 192 ff.

dieses kirchliche Verordnungsrecht nicht mehr zur positiven Förderung des kirchlichen Lebens — die früheren polizeilichen Vorschriften über österliche Pflichten und Fastengebote z. B. wurden ausdrücklich aufgehoben —, sondern zur Einengung derjenigen Einrichtungen und Gebräuche, an denen die damalige Aufklärung im Interesse des öffentlichen Wohles Anstoß nahm. Sie verbot die sogenannten ewigen Andachten, verbot das Amt in der Christnacht und verlegte es im Interesse „der guten Sitte und der Ruhe" auf die fünfte Morgenstunde, verbot oder beschränkte die Opfergänge, Prozessionen, Feldumritte, Bittgänge und Wallfahrten, namentlich ins Ausland, erneuerte und verschärfte die früheren von Max III. und Karl Theodor erlassenen Verordnungen über die abgewürdigten Feiertage, verlegte die Kirchweihfeste auf einen gemeinsamen Tag, untersagte die Verkündigung von Wundergeschichten auf der Kanzel, das Segensprechen und die Austeilung von geistlichen Heilmitteln, wie „Hexenrauch" und „Hexenpulver", für Krankheiten von Menschen und Tieren, ebenso die Exorzismen, ließ Feldkreuze und Feldkapellen niederreißen, verbot abergläubische Gebräuche, wie das (schon unter Karl Theodor untersagte) Wetterläuten und Wetterschießen und den Gebrauch, auf Leichen Teig gähren zu lassen und daraus Kücheln für die Leichengäste zu backen, verbot ganz besonders in zahlreichen Mandaten die kirchlichen Schaustellungen oder symbolischen Darstellungen der Mysterien: so die Passionsspiele, die Aufstellung von Weihnachtskrippen in der Kirche, das Herumführen des sogenannten Palmesels (eines Christusbildes auf einem hölzernen Esel), die Verzierung des heiligen Grabes mit „farbigen Glaskugeln, Statuen und Wasserkünsten" in der Karwoche, die Feuerweihe am Karsamstag, das Aufziehen eines hölzernen Christusbildnisses am Himmelfahrtstage, das Herablassen einer Taube und das Werfen von Oblaten, Feuer und Wasser am Pfingstfeste. Die Regierung wollte hiermit wie mit ihrer Verordnung gegen schlechte und zweckwidrige Gemälde und ihren Bemühungen um Einführung des deutschen Kirchengesanges „dem Kultus die ursprüngliche Erhabenheit und Einfachheit zurückgeben und denselben von allen abergläubischen und kleinlichen frommen Gebräuchen reinigen, welche dem Innersten der Religion fremd sind und niemals zu ihrem Wesen gehört haben." Die Reaktion gegen die bisherige Religionsübung oder, wie es der Minister nannte, das „Ausrottungssystem der Vorurteile" beschränkte sich aber nicht auf eine Unterdrückung wirklich tadelnswerter Mißbräuche und ging noch überdies mit einer übertriebenen, die religiösen Empfindungen des Volkes oft verletzenden

Schroffheit vor; dieselbe Regierung, die gegenüber den Konfessionen den Grundsatz der Toleranz vertrat, zeigte sich gegenüber den äußeren Zeichen des Kultus ebenso intolerant, wie die Regierung Kaiser Josephs II. Kein Wunder, wenn an manchen Orten Unruhen ausbrachen, wenn nicht bloß Westenrieder warnt, „nicht alles Herzliche, alles Holde, Trost und Liebe Verbreitende" zu verhöhnen und auszumerzen, wenn selbst ein so aufgeklärter Mann wie Gregor Zirkel[1]) durch das brutale Vorgehen der Beamten in die Opposition getrieben wurde. Die radikalen Aufklärungstheologen freilich, wie Lorenz Hübner und Fr. Berg, begrüßten das Vorgehen der Regierung als „das Zeichen einer aufgehenden Sonne".[2])

Die Regierung sicherte und erweiterte mit Hilfe ihres landesherrlichen Schutz- und Oberaufsichtsrechtes die Befugnisse des Staates auch in rein geistlichen Gegenständen. Das Recht des recursus ab abusu wie das placetum regium wurden erneuert und verschärft; die bischöflichen Erlasse, auch die Hirtenbriefe, mußten die landesherrliche Genehmigung ausdrücklich erwähnen; selbst der Verkehr mit dem päpstlichen Stuhle wurde seit der Errichtung einer bayerischen Gesandtschaft in Rom der staatlichen Aufsicht unterstellt. Das landesherrliche Patronats- und damit das Besetzungsrecht wurde nicht mehr bloß für die landesherrlichen, sondern auch für die ehemals klösterlichen und ehemals bischöflichen Pfarreien und Benefizien in Anspruch genommen, das Installationsrecht aber für sämtliche geistliche Pfründen des ganzen Landes.[3]) Der Staat übte auch ein Mitwirkungsrecht in bezug auf die wissenschaftliche Vorbildung des Klerus, um sich „der künftigen Befähigung und Würdigkeit der anzustellenden Geistlichen zu versichern": die Priesterseminarien, einschließlich des Georgianums, wurden unter staatliche Aufsicht gestellt, die Pfarrkonkurse wurden weiter fortgebildet und selbst den Privatpatronen zur Pflicht gemacht, nur solche Bewerber für ihre Pfründen zu bestellen, die den Pfarrkonkurs bestanden hätten. Die Regierung

[1]) Über ihn vgl. A. Fr. Ludwig, Weihbischof Zirkel von Würzburg 2 Bde. (1904 und 1906).

[2]) Vgl. u. a. Schwab, Fr. Berg (1869); F. Lorenz, Das Geistesleben in Bayern um die Wende des 18. und 19. Jahrhunderts in: Forsch. zur Gesch. Bayerns Bd. XIII (1905). Für die Kenntnis des theologischen Rationalismus ist lehrreich: Sägmüller, Die kirchliche Aufklärung am Hofe des Herzogs Karl Eugen von Württemberg (1906).

[3]) Dagegen erschien im Frühjahr 1804 die Aufsehen erregende Flugschrift „Über das landesherrliche Patronatsrecht" von dem geistlichen Rat Frey in Bamberg. Interessant sind auch die „Aphorismen" Gregor Zirkels über das Verhältnis von Kirche und Staat. Vgl. Ludwig a. a. O. I S. 272 ff.

stand den Klerikern nicht grundsätzlich feindlich gegenüber, sie suchte sie geistig und wirtschaftlich zu heben durch Studienordnungen für die Lyzeen und die theologischen Fakultäten, durch Erhöhung der Kongrua, durch Gründung eines Emeritenfonds und einer Witwenkasse. Aber die Kirche sollte eine religiöse Polizeianstalt im Staate, die Geistlichen Erzieher und Lehrer des Volkes werden; das Schwergewicht sollte im Sinne der Aufklärungstheologie in die Moral verlegt, das Christentum dem philosophischen Zeitgeist, namentlich Kant, angepaßt werden; die Regierung trug sich sogar mit dem Gedanken, einen gemeinsamen Religionsunterricht für alle Bekenntnisse einzuführen, dem dann erst der konfessionelle folgen sollte.

In zahlreichen Einzelerlassen wurden die in der Verordnung vom 7. Mai 1804 aufgestellten programmatischen Sätze durchgeführt und dann in dem Religionsedikt vom 24. März 1809, das mit geringen Modifikationen als zweite Beilage in die Verfassung von 1818 übergegangen ist, systematisch zusammengestellt.

Gegen die kirchenpolitischen Neuerungen erhob sich Widerstand. Die Bevölkerung zwar verhielt sich, abgesehen von Tirol, im wesentlichen ruhig. Aber es erstand ein Gegner, den man in den früheren kirchenpolitischen Kämpfen nicht wider sich gehabt hatte, die Kurie. Es war begreiflich, daß die große Säkularisation, die Erweiterung der Kirchenhoheitsrechte, ganz besonders aber die kirchliche Parität den denkbar ungünstigsten Eindruck bei der Kurie hervorriefen. Dazu kam, daß die bayerische Regierung, wie später zu zeigen sein wird, die Presse und den Buchhandel freigab und zugleich die Kirche aus der Herrschaft über die Schule verdrängte, daß das neue Fürstenhaus, das seiner Zeit Stellung zugunsten der episkopalen Bewegung genommen hatte, der Münchener Nuntiatur die Anerkennung versagte.

Die Kurie erhob die ernstesten Vorstellungen, namentlich in dem denkwürdigen päpstlichen Breve vom 12. Februar 1803. Sie wandte sich durch ihren Wiener Nuntius an den bayerischen Vertreter daselbst. Sie nahm die Hilfe Österreichs in Anspruch, das mit gespannter Aufmerksamkeit die Vorgänge in Bayern beobachtete.[1]) Sie rief selbst die Intervention des Petersburger Hofes an, mit dem eben Bayern das Bündnis von Gatschina geschlossen hatte. Alle Bemühungen waren vergeblich.

Aber die bayerische Regierung verlangte doch nach einer

[1]) Vgl. Du Moulin-Eckart, München und Wien a. a. O.

Verständigung mit Rom, nicht bloß im Interesse des religiösen Friedens im Lande, sondern auch zur Erreichung eines alten Wunsches der bayerischen Landesfürsten: einer bayerischen Landeskirche und einer landesherrlichen Ernennung der Bischöfe. Dieser Wunsch empfing durch den Reichsdeputationshauptschluß von 1803 eine neue Nahrung. Der Reichsdeputationshauptschluß zerstörte die tausendjährige Kirchenorganisation Deutschlands; Fürsterzbischof Dalberg, der Primas aller nichtpreußischen und nichtösterreichischen Gebietsteile, verlangte nach einer neuen Organisation der Reichskirche durch ein Reichskonkordat;[1]) der Kaiserhof in Wien schien seine Bestrebungen zu unterstützen. Einer derartigen Regelung der kirchlichen Verhältnisse von Reichswegen wollte aber die bayerische Regierung um jeden Preis vorbeugen — weil sie eben ein Landeskonkordat und eine Landeskirche wünschte. Es fanden daher wiederholt Konkordatsverhandlungen statt: in Paris unter Vermittelung Napoleons, in Rom zwischen dem bayerischen Bevollmächtigten Freiherrn Casimir von Häffelin und dem päpstlichen Kardinalstaatssekretär Consalvi. Alle diese Verhandlungen sind gescheitert — an der Forderung der Kurie nach Aufhebung der kirchenpolitischen Neuerungen.

Die Erhebung Bayerns zum Königreiche verbesserte die Stellung der Münchener Regierung zur Kurie: der bayerische Landesherr war jetzt ein Souverän, dem man nicht mehr mit dem „kaiserlichen Schirmvogt der Kirche" in Wien drohen konnte. Wirklich kam die Kurie in der äußeren Form wenigstens dem bayerischen Hof entgegen, erklärte ausdrücklich, es stünden dem Abschlusse eines Landeskonkordats nicht mehr die früheren Hindernisse im Wege. Zum drittenmal setzten die Verhandlungen ein. Sie wurden in den Jahren 1806/7 zu Regensburg geführt und zwar zwischen dem päpstlichen Nuntius de la Genga, dem späteren Papst Leo XII., einerseits, dem bayerischen Reichstagsgesandten Alois von Rechberg und dem geistlichen Vorstand des geheimen Schul- und Studienbureaus, Joseph Freiherrn von Fraunberg, anderseits. Die bayerische Regierung legte einen Konkordatsentwurf vor, der die Gründung einer bayerischen Landeskirche mit einem Erzbischof und sechs Suffraganbischöfen in Aussicht nahm. Der Nuntius forderte auf Grund seines päpstlichen Entwurfes nicht bloß Aufhebung der kirchenpolitischen Gesetzgebung der letzten Jahre, sondern auch Preisgabe des älteren bayerischen Staatskirchenrechtes. Doch im Laufe der Verhandlungen warf bereits der Nuntius, wenn

[1]) Später, in der Zeit des Rheinbundes, strebte er nach einem Rheinbundskonkordat.

auch nur privatim, ein Wort in die Diskussion, das für den späteren Abschluß des Konkordates entscheidend werden sollte: „Man wolle der Staatsgewalt manches Zugeständnis machen, werde aber niemals zugeben, daß solche Rechte vertragsmäßig formuliert werden.“ In den weiteren Verhandlungen einigte er sich mit den bayerischen Bevollmächtigten zwar nicht, wie Montgelas angibt, über alle, aber doch über die meisten wesentlichen Punkte. Aber die Kurie hielt, nach Montgelas unter dem Einfluß des österreichischen Kabinetts, an ihrem ursprünglichen Standpunkt fest, setzte namentlich ihren Widerstand gegen den Landespatronat und die Parität fort; der neue päpstliche Gegenentwurf forderte ausdrücklich: „religio catholica apostolica Romana in toto Bavariae regno praerogativa et iuribus religionis dominantis gaudebit.“ Daran ist denn auch dieser dritte Anlauf gescheitert.[1]) In der Folgezeit wurden die Konkordatsverhandlungen zurückgedrängt durch die Gefangenschaft des Papstes, die Vorgänge in Tirol und die Weltereignisse der nächsten Jahre; erst 1814, nach dem Sturze Napoleons wurden sie wieder aufgenommen.

Wie gegenüber den Konfessionen änderte sich auch das Verhältnis gegenüber der Literatur und dem Unterrichtswesen.

Nachdem schon im Frühjahre 1799 das alte strenge Zensurkollegium aus der Zeit Karl Theodors der viel milderen „Bücherzensurspezialkommission“ gewichen war, wurde durch das Edikt vom 13. Juni 1803 die Präventivzensur für Bücher und andere Druckschriften völlig aufgehoben; sie blieb nur für periodische Schriften politischen oder statistischen Inhalts.[2]) Das Edikt ging mit geringen Veränderungen als Beilage 3 in die Verfassungsurkunde von 1818 über. Bayern war einer der ersten Staaten gewesen, welche die Presse in die Fesseln der Zensur schmiedeten; Bayern war der erste deutsche Staat, der eine verfassungsmäßige Regelung einer wenn auch noch unvollkommenen Preßfreiheit unternahm.

Das gesamte Unterrichtswesen wurde ähnlich, wie es für Preußen das Allgemeine Preußische Landrecht von 1794 forderte, unter die alleinige Aufsicht des Staates gestellt, mit der Begründung, die bürgerlichen Schulen seien nicht als eine kirchliche, sondern als eine rein weltliche Anstalt zu betrachten. Die Staatsaufsicht führte zunächst

---

[1]) Das Nähere siehe bei Sicherer a. a. O. S. 112 ff.

[2]) Vgl. u. a. F. Lorenz, Zur Gesch. der Zensur und des Schriftwesens in Bayern in: Archiv für Kulturgesch. II; Hausenstein, Die Entwickelung der literarischen Zensur in Bayern in: „Die Hilfe“ 1906, Nr. 29—31; O. von Reinhardstöttner a. a. O. S. 57 ff.

die Geistliche Ratsschuldeputation, dann nach der Aufhebung des Geistlichen Rates das Generalschul- und Studiendirektorium, später das Studienbureau.

Das Unterrichtswesen wurde aber auch (vorübergehend) seines konfessionellen Charakters entkleidet; der Religionsunterricht war konfessionell getrennt zu erteilen, der übrige Lehrstoff sollte weder nach katholischen noch nach protestantischen Gesichtspunkten gelehrt werden, von Lehrern, die ohne Rücksicht auf Konfession, lediglich nach ihrer wissenschaftlichen und moralischen Qualität auszuwählen wären. In diesem Zusammenhang ist auch die Verlegung der Landesuniversität von Ingolstadt nach Landshut zu würdigen: man wollte sie dem Einflusse des Bischofs von Eichstätt, der jeweilig Kanzler derselben war, entziehen.[1])

Mit der Überwindung des Systems der ausschließlichen Katholizität war auch die trennende Wand, die sich „schroffer und steiler als die Alpenkette zwischen die Stämme des deutschen Volkes gelegt hatte", gefallen. Deutsche Gelehrte ohne Unterschied des Stammes und der Konfession wurden ins Land gerufen: ein Anselm von Feuerbach, ein Schelling, ein Niethammer, ein Jacobi, ein Schlichtegroll, ein Jacobs, ein Friedrich Thiersch, ein Savigny u. a. Sie fühlten, um mit Worten Thierschs zu sprechen, etwas von dem in sich, was die alten Heidenbekehrer Emmeram, Rupert, Korbinian ohne Ruhe von einer etwas urbareren Gegend in die andere getrieben hatte, den Samen künftiger Ernten auszustreuen. Bayern kehrte zur Gemeinschaft der deutschen Kultur zurück, begann sich wiederum wie in den Tagen Wolframs von Eschenbach und Walthers von der Vogelweide, wenigstens auf geistigem Gebiete, als Glied eines großen nationalen Körpers zu fühlen. Es war eines der größten Verdienste des Ministeriums Montgelas. Freilich klagt ein Berufener selbst, daß sowohl die Regierung in der raschen Folge der Berufungen als auch die Berufenen in ihrer mangelhaften Rücksicht und Vorsicht die „nationale" und kirchliche Eifersucht der Bayern zu wenig geschont hätten. Ein Einheimischer, Johann Nepomuk von Ringseis, aber schreibt: „Die scharenhafte Berufung von Auswärtigen zu den verschiedensten bayerischen Staats- und Lehrämtern zog, ich wiederhole es gern, zum Teil wahrhafte Größen der Wissenschaft und des Charakters herbei. Aber wenn auch speziell die Landshuter Verhältnisse sich besser gestaltet hatten, als unter den Umständen zu fürchten gewesen, so blieb

[1]) Vgl. Heigel, Die Verlegung der Ludwigs-Maximilians-Universität nach München (1897).

dennoch im großen und ganzen die Absicht, Bayern zu entchristlichen, vor allem zu dekatholisieren, völlig unverkennbar, und mußte zumal die unsägliche Anmaßung, womit von vielen In- und Auswärtigen dies unser engeres Vaterland, sein Volk, seine Geschichte, seine Gesinnung mißhandelt wurden, die Gemüter tief empören." Schon vorher hatte Westenrieder im 9. Bande seiner „Beiträge" (abgesehen von anderen Stellen) seiner Verbitterung gegen die Berufenen Luft gemacht.[1])

Eine Regierung, die sich die intellektuelle und sittliche Hebung des Volkes zum Ziele steckte, mußte ihr Augenmerk vor allem dem Volksunterrichte[2]) zuwenden, namentlich in einer Zeit, die von den Gedanken Rousseaus, Basedows und Pestalozzis erfüllt war. Eine allgemeine Volksschule stand wohl auf dem Papier, bestand aber nicht in Wirklichkeit: die Lehrer waren zu einem guten Teil ohne jede wissenschaftliche Vorbereitung, ohne die nötigsten Subsistenzmittel, betrieben den Unterricht nur im Nebenberufe; manche Schulräume glichen kaum einer menschlichen Wohnung; die Kinder waren meist ohne die vorgeschriebenen Lehrbücher;[3]) groß war noch immer die Zahl der Analphabeten.

Das Jahr 1802 ist der eigentliche Beginn der allgemeinen öffentlichen Volksschule mit Schulzwang; die Schulpflicht wurde vom sechsten bis zum Schlusse des zwölften Lebensjahres ausgedehnt.

Das Jahr 1803 brachte den Beginn der obligatorischen Sonntagsschule vom zwölften bis zum achtzehnten Lebensjahre, nach den Vorschlägen des Professors Kefer,[4]) dessen Münchener „Zentralfeiertagsschule" für das Fortbildungsschulwesen geradezu epochemachend wurde.

Das Jahr 1804 brachte den ersten Lehrplan für die Volksschulen, der dann in den Jahren 1806 und 1811 wiederholt über-

[1]) Nach den Berichten Stadions (a. a. O. S. 194) hätten sie bei der Bevölkerung, namentlich den altbayerischen Gelehrten, durch „Ausposaunen ihrer Verdienste und die naive Erklärung, daß alles besser und anders werden müsse", angestoßen.

[2]) Vgl. Gebele, Die Ausbildung der Aufsicht über die Volksschule in Bayern in: Beiträge zur Geschichte der Erziehung und des Unterrichts in Bayern (1901); Hollweck, Geschichte des Volksschulwesens in der Oberpfalz (1895); Gebele, Das Schulwesen der Residenzstadt München in seiner geschichtlichen Entwickelung (1896); Spirkner, Schulgeschichte Niederbayerns im Zusammenhalt mit der bayerischen Schulgeschichte (1901). Vgl. auch Kluckhohn a. a. O.

[3]) Lehrreich, wenn auch nicht ohne Übertreibungen, ist die Schrift „Ein aufrichtiger Blick in das Innere der deutschen Stadt- und Landschulen in Baiern" (1802).

[4]) Vgl. über ihn K. A. Baader, Das gelehrte Baiern (1804) Sp. 582 ff.

arbeitet wurde. Er enthielt wie die anderen Schulerlasse eine Fülle hoher sittlicher Gedanken im Sinne des Philanthropismus. Freilich das Lehrziel war, namentlich in Bezug auf Realien und praktische Zwecke, so weit gesteckt, daß es nicht erreicht werden konnte.

Die Regierung machte den Anfang mit staatlichen Lehrerbildungsanstalten: der Staat übernahm zwei in Franken, nämlich die in Würzburg und Bamberg, gründete neue 1804 in München (1812 nach Freising verlegt), 1808 in Amberg, 1809 in Nürnberg (1824 nach Altdorf verlegt) und Augsburg (später aufgegeben), 1817 in Kaiserslautern.

Im Zusammenhang damit erstanden Lehrerseminarien und auf dem Lande zahlreiche neue Schulhäuser; die Materialien wurden zum Teil aus dem Abbruch der aufgehobenen Klöster und Feldkirchen gewonnen.

Der Staat plante auch eine Bildungsschule für künftige Lehrerinnen der weiblichen Jugend, eine Lehrerinnenbildungsanstalt; sie ist freilich erst Jahrzehnte später ins Leben getreten. Wohl aber erstand im Jahre 1811 eine Erziehungsanstalt für Töchter höherer Stände, das Max Josephinstitut.

Adelige, Beamte und Lehrer arbeiteten an der Verbesserung der inneren und äußeren Schulverhältnisse, namentlich aber der geistliche Stand, aus dem die neuen Lokal- und Distriktsschulinspektoren gewählt wurden, an den sich der Generalschul- und Studiendirektor Freiherr von Fraunberg am 11. Januar 1803 in einem warmen Aufruf wandte. Der Kirche war die Herrschaft über die Schule genommen, und doch waren es Geistliche, die sich gerade damals um die Hebung des Volksschulwesens wesentliche Verdienste erwarben: durch tätige Mitarbeit, durch Unterstützung der Schulkinder mit Lehrmitteln, durch zahlreiche Legate. Die „Nachrichten von den deutschen Schulen" (1801 ff.) bringen reiche Belege dafür. Besonders geschätzt waren jene Geistlichen, die aus dem Seminar des Professors Vierthaler in Salzburg hervorgegangen waren. Einem dieser Geistlichen, dem Pfarrer Bartholomäus Bacher, wurde jüngst in den „Beiträgen zur Geschichte der Erziehung und des Unterrichts in Bayern" (Heft 2) ein Denkmal gesetzt.

Die gleiche Sorgfalt wandte die Regierung den Mittelschulen zu.[1]) Man nahm sie aus den Händen des Prälatenstandes wieder unter

[1]) Vgl. u. a. Paulsen, Gesch. des gelehrten Unterrichts auf den deutschen Schulen und Universitäten vom Ausgang des Mittelalters bis zur Gegenwart Bd. II

die Leitung des Staates und griff auch in ihrer technischen Einrichtung auf Gedanken des Freiherrn von Ickstatt zurück. Der Wismayrsche Mittelschulplan vom Jahre 1804 suchte die alte Lateinschule mit der neuen Realschulgattung zu einer Einheitsschule zu verschmelzen, die auf drei Triennialkursen (Realschule, Gymnasium und Lyzeum) aufgebaut war. Der Lehrplan enthielt Reformgedanken, die uns sehr modern anmuten, litt aber an all den Fehlern und Einseitigkeiten, die dem damaligen Zeitgeist, der Aufklärung und ihrem Erzeugnis, dem Philanthropismus, anhafteten: an dem Utilitarismus, der Überzahl der Lehrfächer, der übertriebenen Wertschätzung der Realien. Diese Mängel wurden um so schwerer empfunden, als die Zeit bereits im Zeichen des neuhumanistischen Bildungsideals und seiner Bekämpfung der gemeinnützigen und enzyklopädischen Tendenz stand. Das Wismayrsche „Normativ" wurde schon am 3. November 1808 durch das Niethammersche abgelöst. Der aus Württemberg berufene Niethammer bewegte sich in dem Gedankenkreis des Neuhumanismus,[1]) ohne aber über dem Altertum die Gegenwart zu unterschätzen, über den antiken Sprachen und der antiken Kultur den Bildungswert der modernen Sprachen und der Realien zu verkennen. Sein Lehrplan ersetzte das System der Einheitsschule durch das der Zweiteilung oder des Parallelismus, machte den ersten Versuch einer Gleichstellung der realistischen mit den humanistischen Studien: es wurden neben den humanistischen Lehranstalten (Gymnasialschulen oder Progymnasien, Gymnasialinstitute oder Gymnasien) völlig parallel laufende reale Studienanstalten (Realschulen und Realinstitute) eingerichtet, die ebenfalls zu den akademischen Studien berechtigten. Es war zugleich der erste Versuch zur Teilung oder Gabelung des höheren Unterrichts bei gemeinsamer Unterstufe (Primär- oder Prinzipienschule). Dem Wettbewerbe mit den Gymnasien waren freilich die realistischen Anstalten noch nicht gewachsen; es fehlte für ihr Dasein die wirtschaftliche Vorbedingung, eine kräftige Industrie. Zwei Jahrzehnte

---

(1887); Kluckhohn, Über das technische Unterrichtswesen in Bayern bis zur Gründung der polytechnischen Zentralschule in München (1827), Bericht über die Technische Hochschule zu München für das Studienjahr 1877—78 (1878); S. Günther, Ein Rückblick auf die Anfänge des technischen Schulwesens in Bayern in: Darstellungen aus der Geschichte der Technik, der Industrie und Landwirtschaft in Bayern (1906).

[1]) In diesem Sinne hatte er vor dem Erscheinen des Normativs die Schrift verfaßt: „Der Streit des Philanthropismus und Humanismus in der Theorie des Erziehungsunterrichtes unserer Zeit" (1808).

später konnte Friedrich Thiersch über Niethammer hinausgehen und an die Stelle des Dualismus das Gymnasialmonopol setzen. Aber immerhin erkämpften die Erben jener realistischen Anstalten, die Gewerbeschule und die spätere Realschule, dem technischen Schulwesen allmählich einen geachteten Platz in der Gesellschaft und im Staate — bis zur Einführung der Oberrealschule und der damit gesicherten Gleichstellung der realistischen mit den humanistischen Studien. So wurzelt, abgesehen von der Regierung Max' III., das humanistische Gymnasium wie das technische Schulwesen Bayerns im Ministerium Montgelas: inmitten der kriegerischen und organisatorischen Tätigkeit, inmitten des Neubaus des Staates stellte man schultechnische Probleme auf, mit deren Lösung noch die Gegenwart ringt.

In dem Niethammerschen Lehrplan wurden selbst für die Gymnasien nicht bloß die antiken, sondern auch die nationalen deutschen Klassiker zur Grundlage der allgemeinen Bildung gemacht. Zu diesem Zwecke sollte nach einem von Niethammer entworfenen, von dem Ministerialreferenten Zentner und dem Ressortminister Montgelas gebilligten Plane ein deutsches Nationalbuch hergestellt werden, „eine Sammlung der vorzüglichsten deutschen Klassiker", „die in der nationalen Erziehung durch die Aufstellung der höchsten Muster den Kunstsinn aus seiner tief beklagten Barbarei zu erheben vermöchte". Es sollte nicht bloß Schulbuch sein, sondern als „gemeinschaftliches Bildungsmittel der Nation" für die Deutschen dasselbe werden, was Homer für die Griechen gewesen. Die Ausführung war dem ersten deutschen Klassiker der Zeit, keinem Geringeren als Goethe, zugedacht.[1])

Unter dem Ministerium Montgelas wurde zugleich der Grund gelegt zu einem weltlichen Mittelschullehrerstand: „alle Lyzeen und Gymnasien sollten von nun an ohne Unterschied des Standes mit Professoren von allgemein anerkannten Fähigkeiten besetzt werden". Man suchte ihre Qualität zu heben durch Einführung einer ersten eigentlichen Prüfungsordnung (1809) und ihre ökonomische Lage zu verbessern durch Verleihung pragmatischer Rechte (1810). Das Jahr 1809 kann als die Geburtsstunde des bayerischen Gymnasiallehrerstands bezeichnet werden. Freilich, so trefflich die Absichten der Schulleitung waren, sie kamen trotz der „allgemeinen Erinnerungen" (1810, 1813) nicht oder nur lückenhaft zur Ausführung — aus Mangel an Mitteln und aus Unzulänglichkeit der Lehrkräfte. Dem schlecht bezahlten Lehrerstand wandten sich nur solche zu, die für keinen

---

[1]) Vgl. Beilage zur Allg. Zeitung 1907 Nr. 104.

andern Beruf tauglich waren und die auch den besten Lehrplan verderben mußten.[1]) Es fehlte wohl auch an der Möglichkeit sich so vielerlei Kenntnisse zu erwerben. Manche Gymnasiallehrer standen weit zurück hinter den geistlichen Lehrern des Prälatenstandes. Selbst über tüchtigere Gymnasiallehrer wurde geklagt, daß sie ihre Schüler, statt sie im Sinne der Schulordnung mit dem Geiste des klassischen Altertums zu erfüllen, mit Accenten und variierenden Lesarten quälten.

Damals wurden auch die Lyzeen neu organisiert, erhielten ihre Doppelstellung, halb staatlich, halb kirchlich; die leitenden Gedanken, die der Professor Batz der neuen Organisation zugrunde legte, hat jüngst Heß in seiner Geschichte des Lyzeums Bamberg bekannt gemacht. Damals wurde auch der Grund gelegt zu der heutigen Akademie Weihenstephan: auf dem Weihenstephanerberg wurde ein landwirtschaftliches Mustergut und in Verbindung mit der 1790 gegründeten und 1803 nach Weihenstephan verlegten Forstschule ein Lehrstuhl für Landwirtschaft und landwirtschaftliche Gewerbe errichtet; zu der landwirtschaftlichen Schule ist dann später eine brautechnische Abteilung hinzugefügt worden. Es war die erste aus staatlichen Mitteln gegründete höhere landwirtschaftliche Lehranstalt in Deutschland; um die Verbreitung besserer Wirtschaftsarten, namentlich der Fruchtwechselwirtschaft und mit ihr der Stallfütterung und des Kleebaus, hat sie sich wesentliche Verdienste erworben.[2])

Die bisherigen Universitäten Bamberg, Dillingen, Altdorf, Innsbruck und Salzburg wurden aufgehoben. Die Würzburger wurde verweltlicht und neben der Münchener und Erlanger innerlich gehoben und weiter ausgestaltet. Die Universitäten erhielten eine neue Verfassung mit einem akademischen Senat und einem Rektor, der als Vizekanzler zugleich die Geschäfte des ehemaligen Kanzlers führte. An Stelle der Einteilung in Fakultäten trat (vorübergehend) jene in zwei Hauptklassen: allgemeine und besondere Wissenschaften, jede wieder in vier Sektionen geteilt; in Würzburg wurde die protestantische und die katholische Theologie unter dem Beifall der (hier schon vor der bayerischen Verwaltung wirkenden) Aufklärungstheologen zu einer „Sektion der für die Bildung des religiösen Volkslehrers erforderlichen Kenntnisse" vereinigt.[3]) Die Promotionen wurden

[1]) Eugen Brand, Die Entwickelung des Gymnasiallehrerstandes in Bayern von 1773—1904 (1904).

[2]) Steuert, Die kgl. bayerische Akademie Weihenstephan und ihre Vorgeschichte (1905).

[3]) Wegele, Gesch. der Universität Würzburg Bd. I (1882); derselbe, Die Reformation der Universität Würzburg in: Vorträge und Abhandlungen (1898).

nicht mehr kraft kaiserlicher und päpstlicher Gewalt, sondern kraft königlicher vollzogen. Der Eid auf das Tridentiner Konzil wurde den Professoren erlassen, bei Berufungen die konfessionelle Ausschließlichkeit aufgehoben, Freiheit der wissenschaftlichen Forschung und Lehre zugestanden. Tatsächlich wurde freilich die Lehrfreiheit ebenso beschränkt wie die persönliche Freiheit der Studierenden, dagegen der Lernzwang eingeführt. Auch die Autonomie wurde dem Geiste der Zentralisation entsprechend vermittels der sogenannten Geheimkuratel (erst im Ministerium der Justiz, dann in dem des Innern) sehr eingeengt, eine Zeitlang den Universitäten wie den anderen Stiftungen die Verwaltung des eigenen Vermögens entzogen.

Am 1. Mai 1807 erhielt auch die Akademie der Wissenschaften eine neue Organisation: eine neue Klasse wurde hinzugefügt. Aber neu war keineswegs, wie man gemeint hat, die Klasse, die jetzt an dritte Stelle trat, die historische; diese bestand von Anfang an, erfreute sich sogar einer besonderen Vorzugsstellung. Neu war die Klasse, die jetzt den ersten Platz einnahm, die philologisch-philosophische. Der Grund für diese Neuerung lag in der Stärkung des philologisch-philosophischen Elementes, das mit den norddeutschen Berufenen, namentlich mit dem neuen Präsidenten der Akademie, Friedrich Heinrich Jacobi, in München einzog.

Ein Jahr später, am 13. Mai 1808, trat dann die neue Akademie der bildenden Künste ins Leben, deren Errichtung schon den Kurfürsten Karl Theodor beschäftigt hatte. Nach dem Stiftungsprogramm sollte sie in erster Linie eine Lehr- und Bildungsanstalt, eine Kunstschule, sein. Sie sollte aber auch eine Künstlergenossenschaft und damit den Mittelpunkt der künstlerischen Bestrebungen des Landes bilden. Mit der Akademie wurde endlich das Kunstkomitee verbunden, das in allen Kunstangelegenheiten als beratende Behörde walten, die Kunstsammlungen überwachen, größere Erwerbungen begutachten und für die Herstellung der nötigen Inventare der Sammlungen sorgen sollte. Gerade durch die Pflege der Bildergalerie hat die Akademie, die bereits Cornelius und Klenze zu ihren Mitgliedern zählte, die Kunstperiode Ludwigs I. vorbereitet.[1])

Einer der gewichtigsten Zeugen für den geistigen Aufschwung Bayerns ist der Mann, der von allen Berufenen am unverdientesten die nationale und kirchliche Empfindlichkeit der Eingesessenen zu tragen hatte, Friedrich Jacobs. Noch im Jahre 1837, nachdem er längst

[1]) B. Riehl, Die Gründung der Akademie der bildenden Künste in: Beilage zur Allg. Zeitung 1896 Nr. 62.

dem Mißtrauen der Münchener Bevölkerung gewichen war, schrieb er in seiner Autobiographie: „Es gab keine Art des Ruhmes, nach welchem Bayern nicht unter der Lenkung seines herrlichen Königs und eines geistvollen Ministers strebte."

* * *

Der bekannte Geologe Flurl begrüßte in einer akademischen Festrede den Regierungsantritt Max Josephs mit den ebenso prophetischen als hoffnungsvollen Worten: „Wir feiern den Tag (der Stiftung der Akademie) in einem Zeitpunkt, in welchem die ganze bayerische Nation wie vom Schlummer aufgeweckt, im Vertrauen auf ihren geliebten Maximilian IV. alle jene Dinge erwartet, die da erfolgen werden und erfolgen müssen. Unvergeßlich soll dieser Zeitpunkt bleiben, in welchem man anfing mit neuen Geisteskräften die Wissenschaften zu bearbeiten; ein Zeitpunkt, welcher den Künsten ein neues Leben, den Manufakturen und Fabriken eine neue Betriebsamkeit, der Agrikultur eine neue Aufmunterung und dem damit verbundenen Handel einen ganz neuen Sporn geben wird."

In der Tat, kein anderer deutscher Staat jener Zeit hat so durchgreifende Veränderungen erfahren wie Bayern. Sie waren gleichbedeutend mit einer Revolution mitten im Frieden. Man sah den Staat fast ganz von neuem sich bilden.

Die neue Zeit hat wie ein Sturmwind die Geister mächtig gerüttelt, diejenigen, die mit ihr gingen, wie diejenigen, die ihr feindlich gegenüberstanden. Diese um so mehr, je radikaler die Änderungen waren, je weniger sie zur Ruhe kommen ließen, je mehr sie alte, verbriefte Rechte verletzten. Es ergießt sich — dank der Abschaffung der Präventivzensur und dem erwachenden Interesse für den Staat — eine Flut von Flugschriften über die bayerischen Lande.[1] Man nimmt Stellung für und wider die organisatorischen Maßnahmen der Regierung, die wirtschaftlichen Reformen, die Aufhebung der Klöster. Man preist oder verwünscht den Bruch mit der ausschließlichen Katholizität des Landes, die Toleranz gegen die nichtkatholischen Bekenntnisse; eine besondere Flugschrift beschäftigt sich mit der „Geschichte der ersten Bürgeraufnahme eines Protestanten in München", des pfälzischen Weinwirts Michel. Man verteidigt oder klagt an die neue Kirchenpolizei. Eine „Lobrede auf den Kurfürsten Max Joseph IV."

---

[1]) Vgl. Doeberl, Die Publizistik in Bayern vor hundert Jahren in: Beilage zur Allg. Zeitung 1903 Nr. 262.

beschäftigt sich mit der Verlegung der Universität von Ingolstadt nach Landshut, eine andere mit dem „Bestreben der Regierung von Bayern zur Verbreitung gemeinnützlicher Wissenschaften". Die einen, wie Georg von Aretin, sahen den Staat in verjüngter Schönheit wieder auferstehen, erblickten in der damaligen Regierung eine neue Sonne am bayerischen Horizont, die der Nation einen schönen, heiteren Tag verspreche. Die anderen errichteten in der „Galerie der merkwürdigsten bayerischen Staatsbeamten" oder in der Schmähschrift des berüchtigten Grafen von Reisach „Bayern unter der Regierung des Ministeriums Montgelas" dem Minister Montgelas, seinen Reformen, seiner gesamten Staatsverwaltung einen Schandpfahl. Der bekannte Ritter von Lang suchte dann wieder in seiner Schrift „Der Minister Graf von Montgelas unter der Regierung König Maximilians von Bayern" diese Anklage zu entkräften. Der Kampf entbrannte aufs neue mit besonderer Leidenschaft beim Sturze des Ministers; sehr lesenswert sind noch heute zwei Schriften, die unmittelbar vor der Entlassung Montgelas' erschienen, die eine betitelt: „Schatten und Licht über Baierns Staatsverwaltung unter Maximilian I. und dem Staatsminister Grafen von Montgelas, geschrieben von Theodor Gäln, Doktor der Philosophie" (Leipzig 1816), die andere: „Baierns Regierungsgemälde... von Gottlieb Wahrlieb, Doktor der Philosophie" (München 1817). Der Kampf setzte sich fort nach dem Tode des Ministers bis zum heutigen Tage.

Hardenberg hat — nicht ohne Grund — Montgelas einen revolutionären Minister genannt. Aber auch der Freiherr vom Stein wurde in den Kreisen der Privilegierten als Revolutionär gebrandmarkt. Die Anbahnung des modernen Rechtsstaates war unmöglich ohne Eingriffe in bestehende Rechte; wer in so viel Dingen Wandel zu schaffen hat, läuft immer Gefahr individuelle Rechte zu verletzen; man wird in der geschichtlichen Entwicklung keine Veränderung finden, deren Rechtlichkeit nicht zu irgend einer Zeit oder von irgend einer Seite bestritten worden wäre. Übrigens lag die Neigung zum Rechtsbruch der Zeit im Blute, spotteten die Zeitgenossen über die „Schulmoral" und herkömmliche „Rechtsbegriffe". Anderseits ist es Montgelas gelungen, das, was anderswo nur auf dem Wege einer wirklichen Revolution erreicht worden ist, auf völlig friedlichem Wege zur Anerkennung zu bringen oder, wie sich ein Zeitgenosse ausdrückte, das Gute, das aus der französischen Revolution hervorgegangen war, ohne gewaltsame Erschütterung und ohne Blutvergießen auf Bayern zu übertragen. Derselbe Montgelas war überdies im Vergleich zu

vielen seiner Zeitgenossen noch konservativ, hat, wie wir wiederholt sahen, weitergehende Bestrebungen gezügelt.

Montgelas und seine Reformen verraten oft mangelndes Verständnis für die historische Entwickelung und die althergebrachte Eigenart. Er will den Fortschritt nicht immer in organischer Weiterbildung, in bedächtigem Anknüpfen an das Bestehende, in vorsichtiger Prüfung, ob in dem Gewordenen nicht ein gesunder Kern liege; er will, daß etwas sein solle, einfach aus dem Grunde, weil es nach seiner Ansicht richtig und nützlich ist. Aber das war der Standpunkt der Aufklärung überhaupt, der Zeit der Imperative, der Zeit, da auf allen Gebieten die Herrschaft der Vernunft gepredigt wurde, da man sich so gerne philosophischen Ideen oder, wie man es auch nannte, dem Geiste der Zeit hingab. Anderseits hat gerade Montgelas mehr als manche andere zeitgenössische Staatsmänner historische, namentlich staats- und familienrechtliche und kirchenpolitische, Studien gemacht. Wie wir aus seinem Arbeitsnachlasse wissen, entwarf er im Auftrage Max Josephs IV. schon während seines Zweibrückener Aufenthaltes ein umfassendes Programm für das künftige Reformwerk in Bayern — ein Teil desselben ist in dem sogenannten Ansbacher Rezeß vom 12. Oktober 1796 niedergelegt —, und dieses Programm baute er auf sorgfältigen historischen Vorarbeiten auf.

Man klagte über „Vielregiererei" und Vielgeschäftigkeit, über zu große Beweglichkeit und Veränderlichkeit des Verwaltungssystems, das in Verbindung mit den häufigen Beamtenversetzungen Bayern nicht zur Ruhe kommen ließ. In der Tat wurde über das Land ein Füllhorn von Verordnungen ausgeschüttet; „Bayern", sagt ein Zeitgenosse, „ist ein Land, wo immer gepflastert wird." Auch das war eine Krankheit des nach Verbesserungen ringenden Zeitalters, die jeden Staat früher oder später befallen hat. Sie trat in Bayern um so heftiger auf, je weniger hier die durch die Philosophie des 18. Jahrhunderts erzeugte Gärung Beschwichtigung gefunden, je mehr die vorausgehende Regierung durch ihre Reaktion die Leitung der Reformbewegung aus der Hand verloren hatte. Der Wechsel des Systems hatte aber auch, wie Pfeffel und andere richtig erkannten, seinen Grund in dem beständigen Wandel des Besitzes und der Weltverhältnisse: „das ewige Schwanken der europäischen Politik gestattete dem Minister nicht einen festen Ruhepunkt zu finden, von dem aus erst das ganze Regierungssystem richtig hätte reguliert werden können." Die Hast und Vielgeschäftigkeit entstammte, wie ein anderer Zeitgenosse sagt, zum Teil der Angst, es möchte wieder Nacht werden

in Bayern. Daß aber der Minister das Unaufschiebliche nicht der Nachwelt überließ, zählt zu seinen stärksten Verdiensten.

Die Ausführung mancher seiner Maßnahmen war zu gewaltsam, zu wenig rücksichtsvoll und milde in der Form, so daß selbst ein Westenrieder, früher ein Prediger des Fortschritts, ein Lobredner der alten Zeit wurde; insbesondere ging man in Tirol so vor, als wollte man es in die Erhebung hineintreiben. Aber nicht bloß, daß Reaktionen immer extrem aufzutreten pflegen,[1] die Schuld fällt, wie schon die Zeitgenossen erkannten, zum guten Teil auf die ausführenden Organe; der Widerspruch Montgelas' ist ausdrücklich überliefert. Wohl mit Recht ist dagegen dem Minister der Vorwurf gemacht worden, daß er sich über den allgemeinen Entwürfen um das Detail der Ausführung zu wenig gekümmert habe.[2]

Manche der programmatischen Ideen Montgelas blieben auf dem Papiere, sind niemals zur Ausführung gelangt. Der Grund lag in den kriegerisch bewegten Zeiten und in dem Mangel an finanziellen Mitteln, der die bayerische Regierung in den späteren Jahren sogar nötigte die Stellen der Landrichter und Landgerichtsassessoren mit Akzessisten zu besetzen.

Die Zentralisation, die sich selbst auf das Stiftungs- und Gemeindevermögen und die Armenpflege erstreckte, und die Staatsomnipotenz gingen viel zu weit; politische Freiheit kannte der Staat Montgelas' ebensowenig wie das vorbildliche Frankreich und der aufgeklärte Absolutismus. Aber der bayerische Staat setzte sich aus den verschiedensten Territorien mit der verschiedenartigsten Gesetzgebung und Staatsverwaltung zusammen: die zusammengeschweißte Ländermasse zu einem kraftvollen und leistungsfähigen Gemeinwesen zusammenzuschließen war die vordringlichste Aufgabe. Und mit altererbten Mißständen, mit den Resten des Feudalismus, konnte nur eine unbeschränkte Staatsgewalt aufräumen. Die Gesetzgebung Montgelas' sicherte dafür den bayerischen Untertanen die Errungenschaften der französischen Revolution auf anderen Gebieten, brachte dem bayerischen Bauern- und Bürgertum die erste Entfesselung auf wirtschaftlichem, sozialem und kirchlichem Gebiete, riß den Schutzwall nieder, den die alten Mächte um sich aufgetürmt hatten. Der fortschreitenden Politik des 19. Jahrhunderts war es dann vorbehalten, die Persönlich-

---

[1]) Vgl. Compte rendu S. 121.

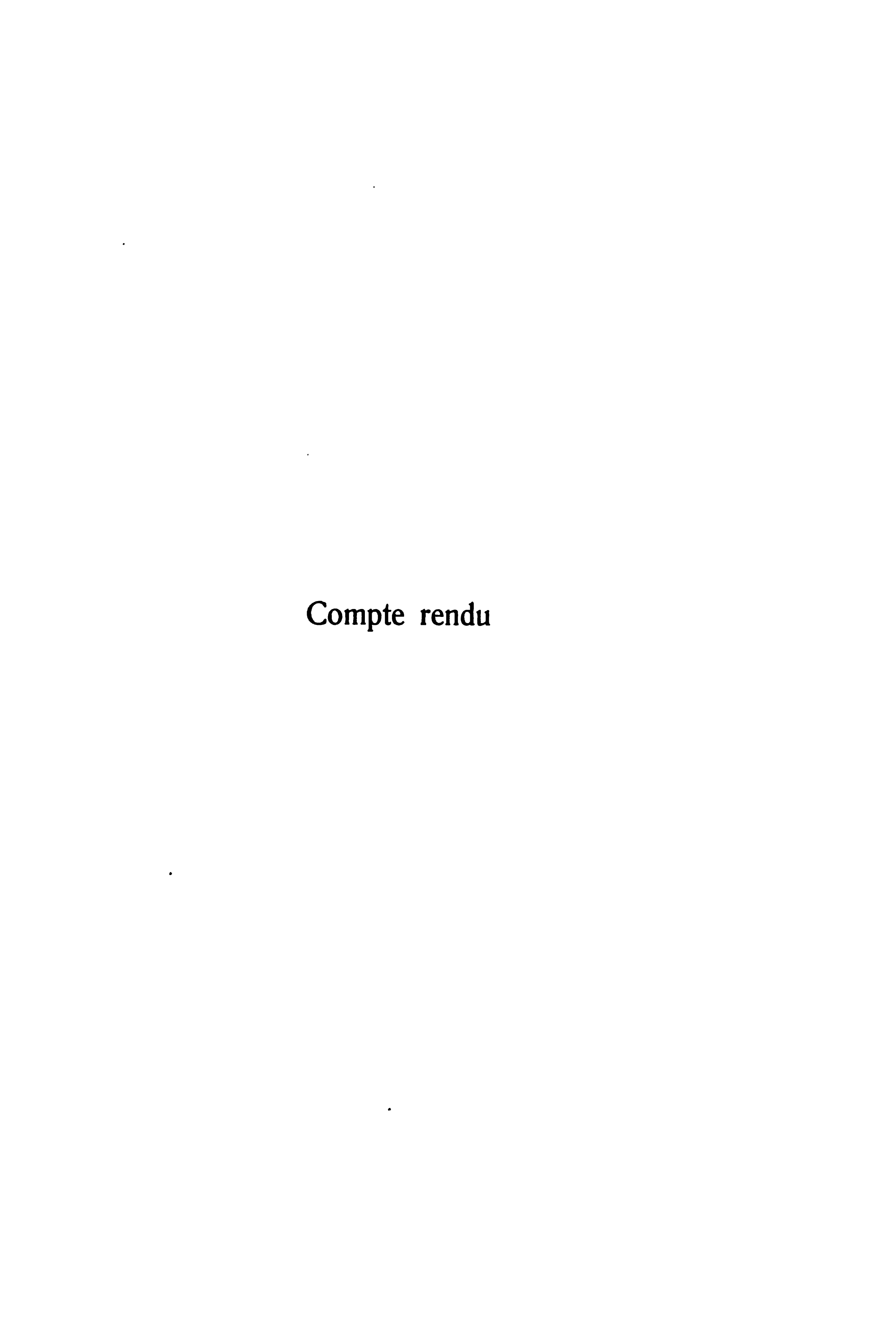
[2]) „C'est cet esprit théorique, visant toujours à des opérations générales et brillantes et négligeant les détails de l'exécution, qui empêchera toujours ce pays de prospérer." Berichte Friedrich Lothar Stadions a. a. O. S. 183.

keit noch mehr zu entfesseln, von dem Staate Montgelas' die letzten Schlacken des Feudalwesens zu nehmen und ihm das hinzuzufügen, was ihm noch fehlte: die Mitarbeit des Volkes im Parlament, im Kreise, im Distrikte und in der Ortsgemeinde. Die alten Zustände wünschte und wünscht niemand zurück.

Montgelas gibt in seinem Rechenschaftsbericht über die innere Staatsverwaltung zu, daß Fehler gemacht worden seien, aber er fügt die Frage hinzu: welche große Verwaltung davon frei sei? Er zeigt, wie der Staat dreimal vor dem Rande des Abgrundes gestanden, wie er trotzdem seinen territorialen Umfang verdoppelt und sich nach innen kräftiger denn je entwickelt habe. Er zählt die inneren Errungenschaften Bayerns während seines Ministeriums auf: die Begründung der Gleichheit vor dem Gesetze, die gleichmäßige Besteuerung, die Verbesserung des Strafrechts, die Unabhängigkeit und Unabsetzbarkeit der Richter, die Sorge für die Staatsdiener und ihre Familien, die Beseitigung der Leibeigenschaft, das Recht des Bauern seine Güter zu veräußern, die kirchliche Toleranz, die maßvolle Preßfreiheit, die Beschränkung der kirchlichen Jurisdiktion, die Säkularisation, die gleichmäßig dem Fiskus, der Bevölkerung und der wirtschaftlichen Entwickelung Bayerns zugute gekommen sei, die Einführung des Pfarrkonkurses im Interesse der Würdigkeit der kirchlichen Pfründeninhaber, die Vervollkommnung des Volksunterrichts, die Vervielfältigung der Schulen auf dem Lande, die Förderung der Künste, die staatlichen Sammlungen, die Erhaltung der öffentlichen Ruhe inmitten revolutionärer Völker. Vor solchen Errungenschaften müßten die Mängel und Flecken, die von der menschlichen Natur nicht zu trennen seien, verschwinden.

Der Leiter der österreichischen Politik, Fürst Metternich, äußerte sich gegenüber dem bayerischen Gesandten über Bayern unter dem Ministerium Montgelas also: „Man muß zugestehen, daß Bayern während der letzten zehn Jahre eine religiöse, politische, bürgerliche und militärische Revolution erlebt und glücklich überstanden hat. Das ist die einzige Nation, die Mut und Ausdauer gezeigt hat; alle Welt muß sie achten und sollte ihrem Beispiele folgen."

Inhaltsübersicht zu dem Compte rendu.



Compte rendu

Compte rendu au Roi

sur la gestion des départemens des affaires étrangères, des finances et de l'intérieur depuis le 16 février 1799 jusqu'au 1er février 1817.

Première Section.

Considérations personnelles.

Je rougis de commencer un ouvrage, qui ne devroit traiter que du grand objet de l'intérêt public, par des réflexions qui ne concernent que ma personne. La calomnie en ne se lassant pas depuis quelque tems de s'attacher à tous mes pas, à chacune de mes démarches me force à cette inconvenance.

Je pourrois me contenter d'invoquer ici les témoignages touchans de regret que j'ai reçus, que je reçois encore tous les jours de la part de toutes les administrations, presque de chaque individu qui ait travaillé sous mes ordres; je serois autorisé à me prévaloir de la marque éclatante d'attachement que m'ont donnée les habitans de la capitale. Il ne dépendroit que de moi de citer avec une satisfaction bien plus douce les expressions de contentement de mes services dont V. M. a daigné user à mon égard dans son rescrit du 4 février. Ces témoignages réunis répondroient du reste à des assertions sans preuves. Mais la conscience d'un homme public doit se dérouler tout entière. Il importe que la moindre de ses démarches soit scrutée avec le plus grand soin, que le plus léger soupçon ne puisse l'atteindre. Ce n'est que par ce moyen qu'il acquiert un droit réel à la confiance, qu'il donne une garantie morale de la vérité de ses assertions.

Je commence par le reproche le plus grave, s'il étoit fondé sur la moindre probabilité, celui d'avoir gagné des millions. J'ai eu

l'honneur de présenter à V. M. un état détaillé de ma fortune et j'ai suivi par là une règle, dont aucun ordonnateur en chef des finances d'un État ne devroit se dispenser. J'en joins ici un second état en le comparant au premier; Elle y verra les reviremens des fonds qui ont eu lieu depuis la première époque par leur emploi à d'autres objets. 5

Vous daignerez vous convaincre, Sire, que cette fortune si exagérée et calomniée les derniers tems avec tant d'affectation vient tout entière de vos dons, des présens d'usage des cours étrangères que des circonstances uniques ont plus multipliés en ma faveur qu'ils ne pourront probablement l'être de longtems pour aucun autre ministre. V. M. se convaincra que l'État a contribué pour la moindre part dans ce que je tiens de vos bontés. Ces dons pour la majeure partie proviennent des objets que vous vous êtes réservés dans des transactions avec des États voisins, et dont aux termes mêmes des traités on auroit dû disposer en faveur de l'un ou de l'autre de vos serviteurs. Il n'a jamais été employé à cet objet que 53000 fl. en argent et 200000 fl. en papier. Cette somme ne paroîtra point excessive à ceux qui réfléchissent à ce qui a été fait ailleurs, à la manière dont beaucoup d'autres ont été traités. 10 15 20

Où aurai-je gagné les capitaux qu'on me prête? dans quelles circonstances? sur qui? Où ces fonds immenses sont-ils placés? Ce sont des questions que les uns ont oublié de faire et les autres de résoudre. L'agiotage est sans doute une voie toujours ouverte et infaillible pour un ministre des finances, mais je l'ai constamment dédaigné. Les échanges en terres que j'ai conclus avec le domaine de la couronne ont été cités aussi, parce qu'on n'a voulu rien oublier de ce qui pourroit jeter des soupçons, dénaturer les faits les plus simples. Cette affaire a été traitée dans toutes les formes voulues par la loi et les règlemens, elle a été discutée par la direction des finances du cercle de la Regen, revisée par la section des finances, reproduite encore une fois dans une séance du département, confirmée par V. M. sur un rapport détaillé du directeur général des finances, trouvée unanimément également convenable et avantageuse aux deux parties. Les pièces existent; qu'on les consulte! Ce seroit sans doute pousser trop loin le scrupule d'affirmer que le chef de l'administration ne puisse jamais traiter avec la couronne, quand le hasard 25 30 35

a entrecoupé leurs propriétés, et qu'on doive renoncer pour jamais au bénéfice de les purifier par des échanges. Ces transactions exigent simplement plus de scrupule et de formalités. La lecture des pièces convaincra que je n'ai pas perdu de vue ce principe.

5 Cet exposé aussi simple que fidèle suffira, j'ose m'en flatter, pour détruire toutes les impressions qu'on a cherché à accréditer avec un œuil aussi perfide. En réfléchissant à ma conduite entière vous trouverez peut-être, Sire, qu'elle auroit dû me mettre à l'abri des soupçons d'une nature aussi affligeante. En 1801, au moment 10 de la grande détresse des finances, j'ai remis gratuitement à l'État 8000 fl. sur les 20000 fl. de traitement qui m'étoient assignés alors. J'ai rempli trois ministères plusieurs années pour 30000 fl., ensuite pour 46000 fl., tandis que les émolumens eussent été de 60000 fl. Je suis loin de chercher à faire valoir des sacrifices qui m'ont toujours 15 paru fort simples et que je n'ai jamais considérés que comme des devoirs envers la patrie; mais du moins l'homme qui se conduit ainsi devroit être autorisé à se croire au-dessus des atteintes de la méfiance.

On a élevé des clameurs sur le despotisme ministériel de mon administration; ceux qui ont connu les formes que j'avois introduites 20 prononceront d'avance sur l'injustice de cette imputation. Chaque affaire étoit soumise à une triple délibération: pour la finance celle de la direction des cercles, la section des domaines, la réunion de tous les conseillers du ministère, le rapport du secrétaire général dans le cabinet du ministre; pour l'intérieur les commissaires gé- 25 néraux, le conseil général des départemens, le rapport du secrétaire général au ministre; quant au contentieux des affaires étrangères il passoit par les administrations des provinces, la section féodale, le tribunal héraldique ou la direction générale des postes suivant l'ordre établi par les compétences et en dernière analyse la revision du 30 ministre dans son cabinet sur l'exposé du secrétaire général.

Toutes les instances intermédiaires délibéroient dans toutes les formes, comme les procès verbaux de leurs séances doivent le prouver, du moins dans tout ce qui ne tenoit pas à la simple exécution.

Les rapports des secrétaires généraux se faisoient avec le plus 35 grand soin et toujours les pièces sur table.

Aucune place ne se proposoit à V. M. que le mérite des compétens n'eût été examiné par les collèges compétens.

Les cures et les bénéfices n'étoient conférés qu'à l'ancienneté et sur les témoignages authentiques des supérieurs ecclésiastiques et laies, d'après l'ordre d'ancienneté du concours constaté par le tableau original.

Une commission particulière formée de membres des départemens de la justice et de l'intérieur scrutoit d'une manière plus particulière et, s'il se peut, plus sévère encore les qualités des candidats aux places de baillif et d'assesseur.

Vous avez constamment, Sire, lu, vous-même les dépêches de vos agens à l'étranger et signé les réponses. A l'exception de recours à titre d'aumônes jusqu'à la concurrence de 150 fl. que le ministre des finances étoit autorisé à accorder, aucune pension, aucun don, aucune gratification n'ont jamais été accordés, aucune résolution tant soit peu importante ne passa que du sçû et du consentement de V. M. sur un rapport particulier de ma part, fait avec le plus grand détail et presque toujours par écrit.

Le conseil d'État a conservé constamment toutes ses attributions. Il a continué à juger en dernier ressort les questions contentieuses administratives, à décider, si les employés accusés pour malversation en fait d'office devoient être traduits devant les tribunaux, à prononcer sur les questions relatives à l'indigénat. Toutes les questions législatives importantes y étoient portées et, si cela est arrivé moins souvent que dans quelques-unes des époques précedentes, c'est qu'on faisoit moins de lois alors qu'il n'en avoit été publiées précédemment.

Les ressorts des collèges et des bureaux ont été étendus de manière à ce que l'expédition des affaires fût accélérée, et que le ministre soulagé des détails minutieux de ses départemens eût plus de tems à donner aux objets majeurs.

Le journal des expéditions qui lui étoit présenté tous les jours et revêtu de son visa garantissoit au public la rapidité possible des décisions de la part des autorités soumises à sa surveillance immédiate et la certitude qu'aucune d'elles ne passoit les bornes de ses attributions.

Eût-il été possible de prendre plus de précautions pour établir l'ordre des délibérations, prévenir l'abus de la précipitation et de l'arbitraire?

Il existoit des directeurs généraux de départemens, non pour contrôler et critiquer le ministre, mais pour le soulager dans les détails, présider les séances départementales. Cette place créée pour

la première fois en 1809 pour le ministère des finances s'étoit étendue à celui de l'intérieur. On avoit jugé devoir en abandonner la nomination aux ministres et les rendre amovibles, parce qu'on pensoit alors que l'ordonnateur en chef, étant essentiellement responsable, devoit être revêtu de la confiance et de l'autorité nécessaires, qu'il ne pouvoit remplir sa destination qu'autant qu'il seroit le maître de ses agens, et que tout partage à cet égard produiroit des désagrémens, nuiroit aux affaires. Ces places étoient remplies par des membres du conseil d'État à qui on faisoit une gratification annuelle. Elle fut d'abord de 2400 fl.; on la réduisit ensuite à la moitié.

Les possessions de la rive gauche du Rhin séparées du corps de la monarchie sans espoir du moins prochain d'y être rattachées par la contiguïté, devoient être regardées comme une colonie à qui il fallut laisser ses formes et ses institutions. Ici aussi l'ordre hiérarchique dans les délibérations fut soigneusement conservé. On entendoit sur chaque objet le cercle de la régence de Spire et un comité de trois conseillers tirés des 3 départemens confiés à ma direction. Ce n'est qu'après m'être entouré de toutes ces lumières que je me permettois une décision ou que je faisois mon rapport détaillé à V. M.

Cet arbitraire, qui n'étoit ni dans les formes ni dans les règlemens, existoit-il dans la personne de l'ordonnateur en chef? Je ne pense pas que cette assertion ait jamais été faite par qui que ce soit du moins sérieusement! Entouré de beaucoup d'envieux, de quelques ennemis acharnés, dont ni les personnes ni les menées ne m'étoient inconnues, me suis-je jamais permis la moindre vengeance, la plus légère insinuation auprès de V. M.? Ne daigneroit-Elle pas me rendre la justice que souvent, en lui proposant des sujets pour les places, je Lui observai: que je croyois l'individu mal disposé pour moi personnellement, mais que je trouvois en lui les talens propres à l'emploi? Condamné malheureusement à refuser souvent, l'ai-je jamais fait avec cette dureté qui ajoute l'humiliation à l'amertume du refus? Ma porte a-t-elle pendant 18 ans jamais été fermée à celui qui a eu une idée à présenter, une justice à invoquer, une affaire à traiter? Le pauvre ne m'a-t-il pas approché avec la même facilité que le riche et le puissant? J'en appelle avec confiance au public toujours juste, quand on ne l'égare pas à dessein, parce qu'il n'a besoin ni d'intrigues ni de calomnies.

Les trois ministères ont été réunis dans ma personne, parce que V. M. fatiguée des discussions et des querelles de compétence qui commençoient à se multiplier dans son conseil de ministres au point de nuire à la marche générale de l'administration, l'a voulu absolument ainsi. Satisfait du département des affaires étrangères 5 que je remplissois, Sire, à votre satisfaction et avec quelque peu de réputation personnelle depuis votre avènement à la couronne, je me trouvois entouré par vos bontés et votre confiance de tout le crédit et de la considération que je pouvois désirer; je n'avois pas besoin d'une augmentation d'attribution qui devoit m'assujettir à de nouveaux 10 travaux, multiplier mes chagrins. C'est ainsi que je fus placé en 1806 à la tête de votre département de l'intérieur par la volonté personnelle et prononcée de V. M., qu'Elle m'ordonna en 1809 de prendre celui des finances, lorsqu'une mort imprévue lui eut enlevé le baron de Hompesch, parce qu'on connaissoit mon amitié pour le 15 défunt ainsi que les ennemis nombreux que son zèle pour le service lui avoit attirés; Elle craignoit dès lors en faisant un autre choix les inconvéniens d'une réaction trop subite.

Quelques personnes se seroient-elles offensées de ce que les résolutions ministérielles n'ayent pas été toujours et en tout conformes 20 aux avis qui étoient présentés? Sans doute des contradictions de ce genre ont eu lieu, non pas très fréquemment, mais cependant plus d'une fois, jamais sans motif suffisant et constamment développé dans la réponse dans un style convenable. Le ministre, par cette conduite loin d'être répréhensible, exerçoit une prérogative et rem- 25 plissoit un devoir: placé à la tête des départemens, c'étoit à lui qu'il appartenoit exclusivement d'en diriger en dernier ressort l'action, et ce n'eût été qu'en blessant également et les lois et les convenances et la dignité du throne de qui il tenoit sa mission, qu'il ait pu se laisser réduire à la condition d'un simple signataire des conceptions 30 d'autrui. D'autres personnes, car les gouvernemens en lutte à toutes les passions sont exposés aux critiques les plus contradictoires, ont voulu traduire l'administration au tribunal de l'opinion connue par une mollesse d'action qui menoit à l'impunité, tandis que d'autres jetoient les hauts cris sur ses principes arbitraires. On peut heureusement 35 jouir de la consolation de soutenir hautement que l'une de ces accusations est aussi peu fondée que l'autre; sans doute il n'y a point

eu de ces actes subits, de ces coups d'État qui commencent par inspirer l'étonnement, ensuite la haine et finissent par jeter le désespoir dans les familles dont elles compromettent continuellement l'existence. Mais aucun des employés qui par les collèges compétens ont été trouvés en défaut, n'a échappé à l'enquête légale, à la traduction devant les tribunaux, quand le conseil d'État avoit jugé qu'il y avoit lieu, à un examen de conduite. Plusieurs ont été jugés, quelques-uns absous, d'autres condamnés, un certain nombre attend encore son jugement.

Je dois remarquer à ce sujet que, quand la justice n'auroit pas dicté cette conduite, elle l'eût été par la politique et l'économie. Les déplacemens, tels que la loi les met au pouvoir d'un ministre, sont toujours accompagnés de frais considérables par les pensions et les traitemens de retraite qu'il faut accorder; les employés même coupables étoient toujours traités avec une certaine indulgence par les tribunaux; il en résulte que pendant la procédure, aussi bien qu'après l'arrêt rendu, les prévenus et leurs familles retombent à la charge de V. M. On en est réduit à subir ces chances, quand elles se présentent, mais je n'ai pas pensé que hors les cas rares d'une incapacité démontrée et dénoncée par les départemens, il fût de l'intérêt de vos finances aussi peu que dans l'esprit de la bonté qui, Sire, vous caractérise si éminemment, de procéder avec trop de rigueur. Notre législation exige une réforme sur cet article. Il sera utile de rendre les punitions des résiduaires, des vexateurs, des prévaricateurs plus sévères afin qu'elles deviennent plus rares et pour que ceux qui seroient sourds à la voix de l'honneur et du devoir soyent contenus par la crainte de la sévérité des lois. J'avais essayé l'expédient de ne plus proposer de pensions pour les familles des officiers civils qui auroient trahi leur devoir, mais la voix de la nature soutenue cette fois-ci par la sensibilité, s'est fait entendre d'une manière si forte, si prononcée qu'elle a dû prévaloir sur les maximes d'une justice exacte, mais de la dernière rigidité.

Le bruit s'est accrédité qu'affaibli par la maladie j'étois devenu incapable de l'application nécessaire à mes places. Je ne dirai rien à ce sujet. Il se pourroit facilement que la vanité, naturelle à l'homme et dont il se défend toujours mal, égarât mon jugement. J'ose cependant affirmer et m'en rapporter pour la vérité de ce fait à tous

ceux qui m'ont entouré, que ma maladie n'a point interrompu un moment le cours de mon travail journalier, et qu'à l'époque du 1er février, s'il existoit des affaires arriérées, elles n'étoient qu'en petit nombre ou assez importantes pour exiger de plus mûres réflexions ou d'une assez petite conséquence pour que le service ne souffrît pas de leur ajournement. Tout ce qui concernoit l'objet majeur du moment, les arrivages aux marchés, les subsistances, l'entretien des pauvres dans ce tems de disette, a été suivi avec le plus grand soin et n'a pas souffert le délai le plus léger.

J'ai entendu de loin une assertion bien plus grave, et dont je rougirois de parler, si la plus simple connoissance des formes établies ne suffisoit pas pour en démontrer l'absurdité, celle d'avoir osé présenter à V. M. des états de finances dans la vue de faire prévaloir une opinion que j'ai soutenue, parce que je la croyois fondée, et à laquelle cependant on s'est trop attaché à donner la couleur de l'opiniâtreté pour ne pas dire de l'intrigue. Les états de finance se dressent par la Haupt-Buchhaltung d'après les tableaux exacts des rentrées et des sorties du trésor royal qu'elle est chargée spécialement de surveiller. Ils sont signés par le conseiller ministériel chargé en chef de la surveillance de cette partie et du directeur particulier de ce bureau; tous les deux en sont inséparables. On a voulu dire que des articles considérables n'étoient pas portés en compte pour revenu, mais j'ai démontré dans la conférence du 17 juin 1816 que les articles qu'on auroit désiré faire valoir pour recette étoient complètement aliénés et assignés, les uns aux fonds d'amortissement, les autres à la caisse de péréquation, et que n'appartenant plus à V. M. ils ne pouvoient entrer dans un calcul, où le trésor étoit la seule partie prenante et payante. On a eu l'idée d'ajouter à cette objection celle que les calculs du ministère des finances différoient essentiellement de ceux de la chambre des comptes, bien meilleur juge sur ces objets, puisqu'elle prononçoit pièce en main et sur des comptes provisoirement arrêtés. Mais j'ai démontré alors que cette différence provenoit de ce que le tribunal avoit dans les comptes qui lui ont été rendus, trouvé l'impôt direct en recette dans son premier taux, où il rendoit beaucoup plus que depuis l'époque, où V. M. faisant droit aux réclamations qui Lui sont parvenues de toutes parts, a accordé des remises considérables, justes sans doute, mais qui ont

nécessairement baissé la recette. Les calculs de ces deux autorités devoient d'ailleurs différer essentiellement en ce que l'un ne voyoit que le trésor royal, tandis que l'autre embrassoit dans ses résultats le fonds d'amortissement, les caisses de péréquation de guerre, en général toutes les perceptions du royaume, soit qu'elles se fissent directement pour le compte du gouvernement ou non. Les preuves de ce que j'avance ici se trouvent dans le procès verbal de la conférence du 17 juin déposé aux actes du département des finances. On assure que dans les discussions qui se sont élevées sur ce point on a invoqué le témoignage du directeur général en chef de la Haupt-Buchhaltung qui disoit lui-même que ces états étoient inexacts. Il est difficile de croire qu'un homme d'honneur, chargé de la responsabilité et de la vérification du chiffre, se fût assez peu respecté lui-même pour avouer qu'il avoit trompé le ministère; s'il en étoit ainsi, un individu de cette trempe se seroit jugé.

Il a été question aussi du délai qu'éprouvoit la fixation des fonds qu'exigeoit l'entretien de l'armée et la levée des recrues pour la compléter, comme d'un juste sujet de reproche pour le ministère. Mais on avoit contesté la justesse des calculs présentés par le département des finances; il fallut du tems pour l'établir au point que les députés même du militaire en reconnussent l'exactitude et ne fissent aucune difficulté de constater cet aveu en signant le procès verbal du comité des finances qui les avoit invités à sa séance pour entendre leurs objections. V. M. paroissoit désirer que l'armée pût être conservée sur le pied, où elle se trouvoit, Elle avoit ordonné en conséquence que jusqu'à ce qu'on fît des recherches plus complètes encore que ne l'avoient été celles qui venoient d'avoir lieu sur l'état des finances, les fonds nécessaires fussent pris sur les contributions Françoises. Cet ordre a été scrupuleusement exécuté. Le département des finances s'est livré à la tâche qui lui avoit été prescrite, ses travaux qui n'ont pu être l'ouvrage d'un jour ont été terminés aussitôt qu'il a été possible. Il s'étoit élevé quelques difficultés entre le ministère de la guerre et celui des affaires étrangères au sujet de la levée des recrues demandées pour compléter l'armée. Elles avoient entraîné une correspondance qui a pris du tems. Le ministre de la guerre n'a pas non plus fourni l'état militaire qu'il avoit promis et qui seul pût donner la facilité de comparer les moyens avec les

demandes et de statuer définitivement et avec pleine connoissance de cause sur une question qui a si longtems occupé les esprits, pendant que le département, arrêté par le besoin de se procurer de la part des autorités inférieures des renseignemens qui ne lui étoient pas parvenus encore, ne pouvoit offrir le tableau définitif de ses besoins. Le département des finances avoit achevé celui des ressources qui étoient à sa disposition et qu'il regardoit comme applicables. Mon rapport à V. M. calqué sur les données qu'il avoit pu m'offrir et celles que j'avois recueillies d'ailleurs étoit prêt, Sire, à vous être présenté, si mon indisposition et le voyage à Vienne ne l'eussent retardé. Je reviendrai encore une fois sur cette matière dans la suite de ce mémoire. Je devois, pour le moment, me borner à prouver qu'il n'y a eu de la part du ministère dans tout le cours de ces délibérations ni négligence ni retard.

Je crois maintenant avoir refuté toutes les plaintes, répondu à toutes les objections que j'aie jamais entendues contre les administrations qui m'étoient confiées. J'ai été, je le sens, dans le cours de ces observations trop souvent forcé de citer ce moi qui ne blesse pas moins la délicatesse de celui qui parle qu'il ne lasse la patience de celui qui écoute. J'ose réclamer l'indulgence de V. M. Elle daignera se rappeler, combien j'ai toujours tâché d'écarter des affaires importantes, auxquelles votre confiance, Sire, m'a permis de prendre part et quelque fois d'attacher mon nom, tout ce qui m'étoit personnel. Mais malheureusement cette fois je me trouve inséparable du sujet. Dégagé maintenant de cette tâche, je n'aurai plus que des faits à citer, des développemens à fournir pendant une période de 18 ans qui n'embrasse pas moins, Sire, que la totalité du règne le plus actif, le plus rempli de notre histoire. La vérité telle que je la sens, telle que je la vois, sera mon seul guide. Sans doute des erreurs se sont glissées dans les opérations du gouvernement, des fautes ont été commises, mais quelle est la grande administration qui en ait jamais été exempte? L'État, jeté trois fois aux bords du précipice, se relevant plus fort que jamais, la masse du royaume doublée, la tolérance religieuse, la liberté raisonnable de la presse proclamées à une époque, où il y avoit encore quelque mérite à ces mesures, la juridiction ecclésiastique réduite à des bornes fixes et justes, la destruction du clergé régulier opérée d'une manière également utile

au revenu, à la population et à l'industrie, la révocation de la loi également odieuse et injuste des confiscations, l'abolition de la question, la destruction de la servitude personnelle, la liberté d'aliéner ses biens ruraux rendus aux possesseurs, les travaux sur le cadastre,
5 la refaite de la législation criminelle, l'obligation de concourir également aus charges publiques, l'égalité devant la loi hautement promulguée, l'inamovibilité, l'indépendance des juges établie par la loi, soutenue par le fait constant, le sort des serviteurs fidèles et de leurs familles après eux réglé par une pragmatique qui n'a subi que les
10 modifications indispensables et que demandoit l'opinion, les mesures législatives et administratives adoptées pour adoucir le sort des malheureuses victimes des révolutions du siècle, le système introduit pour assurer par la voie du concours la jouissance exclusive des bénéfices ecclésiastiques aux sujets les plus dignes à l'exclusion de
15 l'intrigue et de l'importunité, le système de l'instruction populaire perfectionné, les écoles de campagne multipliées, les arts encouragés, toutes les collections publiques enrichies, tant d'établissemens utiles créés au milieu des guerres, la tranquillité la plus profonde maintenue dans l'intérieur au centre de l'agitation générale, présentent dans leur
20 réunion un tableau assez imposant pour couvrir quelques taches inséparables de l'humanité. Les ministres appelés, Sire, à la fonction éminente et de tems à autre périlleuse de préparer ces conceptions de V. M., de contribuer à leur succès, n'ont pas été étrangers à la réussite. Ils y ont concouru par leur zèle, leur fidélité, leur application,
25 quelque fois leur courage, mais la gloire première appartient au monarque qui les a dirigés, soutenu si longtems les orages, les intrigues, les oppositions de tous les genres. Heureux, si je puis en retraçant fidèlement le détail de ces faits procurer à V. M. la consolation qui Lui est due à si juste titre, d'entendre de son vivant le
30 langage de la postérité et de lire la faible esquisse que l'histoire tracera un jour dans un style plus convenable.

Section seconde.

Des principes suivis relativement à la forme de l'administration

depuis le 16 février 1799 jusqu'au 1er février 1817.

A la mort de feu l'électeur, oncle de Votre Majesté, le ministère étoit composé d'un président de la chambre faisant les fonctions de ministre des finances pour la Bavière; d'un ministre dirigeant particulier pour le Haut-Palatinat, les duchés de Neubourg et de Sulzbach; d'un grand chancelier chargé des détails des affaires régiminales, ainsi que de 5 la justice, de la police et des fiefs; il dirigeoit en même tems la chancellerie intime réunie alors en un seul et même bureau pour toutes les expéditions administratives, il contresignoit les rescrits, il exerçoit une espèce de surveillance sur ce qui sortoit des bureaux des ministres qui n'avoient pas le droit de contreseing. Un ministre des affaires étrangères 10 correspondoit avec les agens politiques à l'étranger et leur transmettoit en son propre nom les ordres du souverain dont il étoit aussi l'organe à la vérité assez passif près des ministres accrédités à sa cour. On avoit formé pour ce département un bureau particulier distinct de la chancellerie intime. Deux ministres d'État sans départe- 15 ment fixe.

Tous ces ministres se réunissoient une, quelque fois deux fois par semaine dans une conférence, à laquelle le souverain assistoit presque toujours lui-même, et où tous les dons, toutes les grâces et pensions étoient données, les emplois conférés, les affaires majeures 20 décidées.

Un conseil de guerre dirigeoit le militaire. Il étoit partagé en différens départemens suivant les diverses branches de ce service. Le président travailloit directement avec l'électeur.

Les corps administratifs consistoient dans un conseil supérieur de régence pour les limites, la haute police, tous les objets tenans au régime intérieur et indépendans de la finance; une chambre des finances pour l'administration des revenus, elle étoit seule divisée en autant de députations que de branches principales de revenu; le collège de commerce qui jugeoit en dernier ressort les causes de confiscation et donnoit son avis sur les fabriques, les douanes, le transit, l'industrie, quand il étoit consulté, ce qui arrivoit rarement; le conseil ecclésiastique à qui étoient confiés les droits réservés au prince sur le clergé, la proposition aux bénéfices, la surveillance de l'administration des fonds du culte; le collège de censure qui avoit la police de la librairie, la censure des ouvrages qui s'imprimoient, se débitoient ou passoient par le pays. Ces fonctions s'exerçoient dans les dernières années surtout avec la plus grande rigueur.

Les ressorts de ces collèges se bornoient à la Bavière proprement dite; le Haut-Palatinat, les duchés de Neubourg et de Sulzbach avoient leur régence et leur chambre des finances particulières.

Il en étoit de même du Palatinat du Rhin et du duché de Berg, où il existoit pour la première de ces provinces une cour suprême des appels, une régence, une cour de justice séparées, un conseil présidial, où siégeoient les chefs de trois collèges, exerçoient dans la province les fonctions ministérielles depuis la retraite du ministre comte d'Oberndorff. Le duché de Berg depuis plus d'un siècle étoit administré par une régence, nommée conseil intime et présidée par un chancelier, une chambre des finances à elle. La justice s'y administroit par une cour de justice, un tribunal des appels séparés.

Les baillages étoient possédés en chef par des titulaires qui percevoient les revenus sans exercer la charge; elle étoit remplie par des commissaires qui vivoient presqu' entièrement de taxes. Ils rendoient la justice, veilloient à la police, percevoient l'impôt direct et inspectoient les fondations. Des greffiers leur servoient de soulagement et de contrôle. Les domaines et droits domaniaux étoient régis par des administrateurs séparés, Kastner, à Munich Hofkastner.

Les couvens et les seigneurs dans leurs terres, les magistrats dans les villes et leurs banlieues avec plus ou moins d'étendue suivant la teneur des chartes, jouissoient en matière de justice, police et perceptions directes des mêmes droits de ressort que les baillages électoraux.

Les forêts étoient régies par des employés particuliers dépendans des chambres des finances.

La police se trouvoit entre les mains des autorités locales. Dans la capitale elle étoit dirigée, en concurrence avec le conseil municipal, par un grand juge (Hof-Oberrichter). 5

La multiplicité des juridictions en gênoit l'exercice. Le comte de Rumford, à côté d'une grande énergie contre la mendicité et d'un établissement en grand pour l'industrie, dont peut-être le mérite a été trop peu apprécié, avoit fait vers l'organisation régulière de cette partie des pas qu'on ne peut regarder que comme des essais. 10

Les employés comptables donnoient caution en entrant en charge.

Des magistrats supérieurs, connus sous le nom de Rentmeister, remplacés plus tard par des députations, devoient inspecter ces divers fonctionnaires et dénoncer aux administrations supérieures les abus 15 qui se rencontreroient.

Des survivances, multipliées à l'infini, donnoient d'avance un successeur à chaque titulaire d'office et ôtoient pour des années au gouvernement la faculté de faire un nouveau choix.

Cet abus fut le premier qui attira sur lui l'attention de Votre 20 Majesté; une ordonnance rendue le 21 février 1799, six jours après votre avènement, proscrivoit pour jamais les survivances aux places et les expectances aux fiefs en garantissant une juste indemnité à ceux qui sans le mériter souffriroient de cette mesure générale. Cette mesure administrative avoit été méditée d'avance. Elle faisoit 25 partie d'un cahier de notes pour l'administration de la Bavière que vous m'avez permis de rédiger, parcouru par vous-même et paraphé de votre main. Cette pièce doit se trouver encore au dépôt des affaires étrangères; de plus un acte passé entre les agnats de la famille de 12 octobre 1796 consacra ce principe et prévint pour jamais le retour 30 de l'abus. Quoique beaucoup de personnes souffrissent de cette abolition et qu'indépendamment des grâces quelques-unes d'entr' elles eussent acquis leurs titres à un prix qui quelque fois absorboit leur fortune, elle excita cependant peu de murmure. Tout le monde étoit trop pénétré de l'immoralité de la chose, des conséquences qui pouvoient 35 en résulter. Ce sujet avoit été trop discuté déjà sous le rapport de la politique, de l'économie, du droit par des plumes exercées pour

que les applaudissemens généraux n'étouffassent pas la voix partielle de quelques mécontens, dont les États ne manquent jamais.

Après cette mesure préliminaire on procéda à l'organisation des différentes branches administratives. Je résumerai ici article par article
5 tout ce que V. M. m'a ordonné pendant 18 ans sur chacune des branches des trois ministères qui m'ont été confiés successivement, l'un après l'autre. Cette méthode réunira le double avantage de l'ordre et de la clareté.

I. Je commence par le ministère.

10 Par le décret du 25 février 1799 le nombre des ministres dirigeant les départemens et ayant voix et séance au conseil, Staats-Conferenz, fut réduit à quatre: celui des affaires étrangères, des finances, du culte et de la justice. Tous les autres furent dispensés de leur activité en conservant leur rang et leur traitement entier. L'autorité des nouveaux
15 ministres fut étendue à toutes les provinces sans réserve aucune, et les exceptions qui avoient eu lieu jusqu'ici à cet égard, cessèrent entièrement.

Je n'entrerai pas dans de plus grands détails sur une ordonnance qui se trouve imprimée et dans la feuille du gouvernement et dans la grande collection des ordonnances; elle a été connue dans le
20 tems de tout le monde et a éprouvé des changemens considérables. Je dois seulement observer que le plan de cette nouvelle division des ressorts ministériels entroit aussi dans les notes paraphées de V. M., dont j'ai fait mention ci-dessus; mais en comparant ce que j'avois proposé avec ce qui a été adopté, on se convaincra que ces premières idées
25 subirent des changemens considérables. Il fallut pour accélérer l'établissement de la nouvelle administration, devenue un vrai besoin public, se prêter à des préjugés, capituler avec des vanités. C'est ainsi que la direction des archives, les limites qui devoient être du ressort du ministre des affaires étrangères, entroient dans les attributions de celui
30 de la justice, parce que le chef de cette partie en qualité de chancelier avoit été jusqu'ici à la tête du contentieux; par la même raison que les objets concernans les états des différentes provinces furent divisés d'une manière si compliquée entre les ministres de la justice et des finances que le service en eût souffert, si les événemens souvent plus
35 forts que les hommes n'y avoient mis ordre. Ces premières discussions élevées sur des questions de compétence engendroient une aigreur qui se manifesta dans plus d'une circonstance; la nécessité d'établir une

correspondance préliminaire sur des objets qui exigeoient le concours de plus d'un ministère entraîna des longueurs inévitables dans la marche et l'expédition des affaires.

C'est pour remédier à ces abus qu'à la mort du baron de Hompesch père, arrivée le 1er août 1800, V. M. résolut de ne plus lui donner de successeur, mais de confier le portefeuille des finances au ministre des cultes, comte de Morawizky.

Un décret du 26 mai 1801 définit avec plus d'exactitude les bornes des compétences de chaque ministère. Les archives, les limites de l'État furent rendues aux affaires étrangères. On y ajouta tout ce qui tenoit aux droits de souverain dans l'intérieur, aux questions constitutionnelles, aux fiefs, ainsi que la direction provisoire du Bas-Palatinat et du duché de Berg, provinces éloignées du centre, régies d'après des principes différens, du reste des pays héréditaires et que déjà une politique plus prévoyante pouvoit considérer comme des objets d'échange. La surveillance sur les grands collèges provinciaux, Landesdirektionen, et leurs chancelleries, la proposition aux places furent conférées au plus ancien des ministres. Il sera question de ces corps administratifs plus bas, partagés en plusieurs sections; leur direction étoit devenue un nouveau motif de conflit entre les ministres. Il étoit devenu utile de prendre une mesure qui tranchât la difficulté et établît l'unité.

En 1803 V. M., sur les instances réitérées du comte de Morawizky, accepta sa démission du portefeuille des finances et daigna me le conférer. Cette résolution ne changea en rien ni le nombre des ministres ni leurs attributions.

En 1806, après la mort du ministre de la justice baron de Hertling, le baron de Hompesch fut appelé aux finances; on sépara la police de la justice, on la réunit au département des cultes pour en former le ministère nouvellement constitué de l'intérieur, dont V. M. voulut absolument que je me chargeasse.

Elle m'imposa par un effet tout aussi prononcé de sa volonté en décembre 1809 l'obligation de me charger des finances. En 1810 M. le comte de Reigersberg succéda au comte de Morawizky.

A l'époque du 1er février 1817 le ministère étoit composé: du ministre de la guerre nommé en 1814, de celui de la justice, de celui des affaires étrangères, de l'intérieur et des finances qui avoit réuni ces trois départemens, parce qu'on les lui avoit enjoints, sans aucun

désir de sa part, et il les administroit séparément et de manière à ce qu'ils pussent être séparés facilement, dès qu'on le voudroit.

Cette réunion de tant de pouvoirs sur une seule tête a excité quelques clameurs. On a affecté de la regarder comme dangereuse, 5 menant à l'arbitraire, impossible dans l'exécution, parce qu'un seul homme ne pouvoit surveiller tant de parties hétérogènes. Je sais qu'elle a dû fatiguer bien des vanités, travailler bien des ambitions qui auroient vu dans la séparation des moyens de pouvoir et de fortune. Je ne prétends pas discuter ici une question qui peut m'être personnelle- 10 ment assez indifférente, parce que je n'ai ni recherché ni désiré ce dont on m'a chargé, et que depuis la constitution du royaume du 1er mai 1808 autorisoit expressément cette réunion de plusieurs ministères sur une seule tête. Je me suis expliqué plus haut sur la manière dont ce pouvoir a été exercé. Je m'en rapporte à ce qui en a été dit; ce qu'on peut 15 prouver, c'est que cette combinaison a rendu plus d'une fois de grands services en accélérant la marche, en facilitant l'action du gouvernement dans des momens décisifs, et que d'ailleurs, s'il y a des inconvéniens dans la concentration, la séparation des ministères en présente aussi de plus d'un genre. A cette époque du règne de V. M. le mal attaché 20 à la trop grande séparation des pouvoirs l'avoit frappé de préférence. En rappelant les discussions qui avoient éclaté entre ses ministres dès le principe de son administration, témoin encore des contestations récentes, vives et quelque fois indécentes qui s'étoient élevées entre les départemens de l'intérieur et celui des finances malgré l'amitié 25 personnelle qui unissoit les deux chefs, pressée sans cesse par des événemens imprévus, Elle parut sentir vivement le besoin d'une action unique, d'une volonté prompte, soutenue par une exécution rapide. D'ailleurs tous les gens d'affaires appeloient hautement alors une unité que plusieurs d'entre eux, se croyant apparemment ou déplacés ou pas 30 assez occupés, ont, dit-on, blamé depuis.

On avoit établi auprès de chaque ministère un certain nombre de conseillers rapporteurs sous le titre de référendaires. Ils rendoient compte aux ministres des objets qu'ils leur envoyoient. Leur voix étoit purement consultative, ils ne répondoient que de l'exactitude des faits cités 35 dans leurs rapports. La décision avoit lieu sous la responsabilité du chef à qui seul elle appartenoit. On réunissoit souvent en séance particulière ceux des mêmes départemens, ou pour un sujet particulier,

ou pour les affaires courantes. Ces réunions départementales furent d'abord présidées par les ministres respectifs, plus tard par les directeurs généraux, dont j'ai fait mention plus haut.

La chancellerie intime qui ne formoit qu'un corps en 1799 fut successivement divisée en autant de sections qu'il y avoit de branches 5 ministérielles, soustraite à l'inspection unique du chancelier, ministre de la justice, pour passer en celle de chaque chef particulier. Il en fut de même de la régistrature. On crut que cette forme, appuyée par les voix des collèges, dont on ne manquoit jamais de prendre l'avis, fourniroit un contrôle suffisant contre les abus possibles de 10 l'autorité ministérielle. On ne voyoit pas dans ces mesures qu'elle pût être placée ailleurs, moins encore dans le sein des départemens; un scrupule peut-être exagéré auroit craint de rompre l'ordre de la hiérarchie administrative ou de créer inutilement un hors-d'œuvre.

Cette question me conduit naturellement à une plus importante 15 sous tous les points de vue, celle de la responsabilité des ministres. Ils juroient comme tous les employés le maintien des lois constitutionnelles ou autres. C'étoit, à côté de celui de la fidélité et du secret, un des articles du serment que les ministres à leur installation prêtoient entre les mains de V. M., à l'exemple de leurs prédécesseurs 20 et des vôtres. On s'en étoit tenu là. La loi n'étoit entrée dans aucun détail ultérieur. On auroit craint de se perdre dans les dédales d'une matière dont les difficultés ont été senties par tous ceux qui ont été appelés à la traiter, et que l'Angleterre elle-même, la monarchie, où la liberté est le plus régulièrement organisée, n'a établi qu'un simple 25 principe. On n'eut pas voulu déchirer d'une main indélicate les liens qui attachent au monarque les premiers organes de son pouvoir, les agens immédiats de son autorité. La constitution du 1[er] mai 1808 consacrant à cet égard les anciens usages, statue art. 3 § 1 que la responsabilité des ministres n'aura lieu qu'à la personne immédiate du roi, 30 elle en définit cependant plus particulièrement les bornes précises, en déterminant qu'elle se borneroit à l'exécution exacte des ordres du monarque et à toute atteinte aux lois constitutionnelles qu'ils auroient ou provoquée ou à laquelle ils auroient simplement concouru; et que, pour servir de garantie de leur exactitude à cet égard, aucun ordre émané de 35 l'autorité suprême ne seroit censé légal qu'il n'eût été revêtu de la signature du prince et contresigné par le ministre du département qu'il concernoit.

Les antagonistes de cette constitution se sont beaucoup récriés sur le vague de ce principe et sur ce qu'aucune loi organique postérieure n'en ait défini avec plus de détail et de précision l'application. Il n'est pas douteux que, si une accusation eût eu lieu, V. M. n'eût dû ren-
5 voyer l'affaire à un des premiers tribunaux du royaume, et que, si ces délits par leur nature sortent du ressort de nos institutions, le jugement en appartient à une tout autre instance; mais où l'établir? Elle ne pouvoit exister dans le gouvernement même sans en contrarier l'essence, elle devoit tout aussi peu être confiée à la représentation nationale
10 qu'on eût exposée à l'exercer par une confusion de pouvoirs, étrangers aux principes de la constitution, à devenir quelque fois juge et accusatrice à la fois, à ‹devenir› une haute cour nationale instituée uniquement pour les crimes publics dont les excès de la révolution française venoient de faire connoître le danger. Cependant il ne restoit d'autre
15 ressource que de choisir entre l'un de ces trois expédiens également fautifs. On a donc mieux fait de laisser quelque chose aux méditations de l'avenir qui trouvera le moyen de remplir cette lacune.

II. Du conseil des ministres (Staats-Conferenz).

Cette conférence instituée en 1726 pour remplacer l'ancien conseil d'État[1]) a toujours été tenu depuis trois jusqu'à quatre fois par semaine
20 sous Maximilien III, moins fréquemment, mais encore assez exactement sous Charles Théodore. Jusqu'à l'avènement de ce prince à la régence le chancelier avoit tenu lui-même le procès verbal et y rapportoit seul presque toutes les affaires. Il lui donna une forme plus régulière, créa une charge de secrétaire de la conférence chargé du régistre des
25 délibérations, admit d'autres ministres que le chancelier, même des référendaires au rapport des affaires. V. M. suivit l'ordre qu'Elle trouva introduit jusqu'en 1809, où n'ayant plus voulu avoir que deux ministres, les séances du conseil des ministres furent interrompues et n'eurent plus lieu que rarement et dans des occasions extraordinaires. Chacun
30 des ministres fut admis à travailler en particulier avec Elle à des jours fixes. Les affaires étrangères furent, Sire, dès votre avènement distraites des attributions de la conférence. Je reçus dès lors l'ordre précis de Lui rendre compte en particulier et dans son cabinet de tout ce qui tenoit à la politique étrangère.

[1]) Geheimer Rat.

III. Du conseil d'État

J'ai déjà parlé du conseil d'État, tel qu'il avoit existé sous nos anciens souverains jusqu'en 1726, qu'il fut remplacé par la conférence. Il ne fut plus question de cette institution jusqu'à l'avènement de V. M. L'ordonnance du 25 février 1799 le rétablit sous les modifications suivantes: qu'il soit composé des trois ministres des finances, de la justice 5 et de la police, du culte et des conseillers rapporteurs attachés à ces trois départemens; que les ministres seuls auroient voix consultative, les conseillers seulement suffrage délibératif; que les lois, ordonnances, règlemens généraux, grâces, nominations de toutes espèces seroient ainsi que les affaires politiques et militaires hors de sa compétence et réservés 10 exclusivement au souverain et à la conférence. La présidence fut confiée au doyen du ministère, les expéditions devoient se faire au nom du souverain sous le contreseing des trois ministres. Un secrétaire intime étoit chargé du régistre des délibérations avec l'obligation de se retirer toutes les fois qu'on le croiroit nécessaire pour le plus grand secret des 15 délibérations. Les conseillers rapporteurs pouvoient assister aux séances entières et rapportoient toutes les affaires, les individus attachés au département dont dépendoit l'objet en délibération, donnoient les premiers leur suffrage, et le chef présidoit à la rédaction des expéditions. V. M. se déclara qu'Elle assisteroit en personne à ces délibérations 20 toutes les fois que l'importance des affaires exigeroit sa présence; Elle y est venue plusieurs fois.

Le ministre des affaires étrangères se trouva tout naturellement placé hors d'un corps dont la politique étoit exclue. Ce ne fut que par une confiance particulière de votre part, Sire, qu'il put y assister. 25 En créant cette nouvelle institution on avoit la mémoire encore fraîche des coups d'État arbitraires qui avoient été frappés dans les dernières années du règne qui venoit de finir. On vouloit arrêter la marche trop rapide de l'autorité, régulariser l'action du pouvoir. On pensa aussi que la séparation prononcée des départemens ministériels exigeoit impé- 30 rieusement l'établissement d'un point central, où leur réunion prévînt les conflits de compétence. Cette opération étoit aussi prise dans mes notes. J'en avois pris l'idée à Berlin, mais la sévère impartialité dont je fais profession m'oblige de faire l'aveu que tous ces buts furent manqués, et que ce mauvais succès tint à la fausse combinaison qui avoit 35 présidé à la formation du conseil, composé uniquement de chefs de

bureau avec voix consultative et de ministres à qui la décision appartenoit exclusivement; ces derniers devoient tout entraîner, s'ils réunissoient les lumières à l'union entre eux, ou tomber dans la dépendance de leurs subordonnés, si ces qualités essentielles leur manquoient; si une discussion de compétence venoit à s'élever entre les départemens, il est clair que, chacun se trouvant dans sa totalité pour ainsi dire en présence dans cette réunion, les principes seroient soutenus avec une vigueur qui rendroit toute conciliation très difficile, pour ne pas dire impossible, d'autant plus que les membres n'ayant ni suffrage ni indépendance ne pourroient ni n'oseroient s'écarter de l'opinion de leurs chefs. Cependant des circonstances heureuses corrigeoient les vices de cette formation défectueuse: le dépérissement de la santé de celui des ministres de V. M. à qui l'âge, l'expérience, la fermeté de caractère auroient dans toute autre situation donné une prépondérance décidée qui par principe et par habitude répugnoit le plus à toute limitation des attributions ministérielles; l'humeur douce et conciliante de ses collègues, les talens distingués de la majorité des rapporteurs des départemens, le zèle ardent pour le service dont presque tous les employés étoient animés à un degré éminent dans ces premiers momens de votre règne influèrent favorablement sur la marche des affaires. Ces consultations produisirent plusieurs décisions importantes et bien motivées. Lorsque les événemens de la guerre forcèrent la cour de s'éloigner de la capitale, on confia à ce conseil les rênes du gouvernement. Depuis le mois de juin 1800 jusqu' à l'avril 1801 il s'en acquitta à l'entière satisfaction de V. M.

L'expérience ayant fait sentir les imperfections de l'institution, on en chercha le remède. On crut l'avoir trouvé dans une plus grande extension de la compétence; en conséquence le décret du 14 avril 1801 régla que tous les objets systématiques et d'un intérêt général, les lois, règlemens généraux, les traités de limites avec les voisins, les plans organiques, les affaires ressortissantes à plusieurs, les idées relatives à des améliorations quelquonques, les pensions, nominations et destitutions d'employés, les procès domaniaux importans par leur nature et leurs suites, le budget de la recette et de la dépense publiques, les comptes à rendre annuellement par chaque ministère sur les résultats de son administration, et en général tout ce qui étoit de nature à être porté au conseil des ministres présidé par

le souverain, y seroit rapporté et discuté d'avance pour recevoir ensuite sa sanction dans cette instance suprême. Mais en ajoutant ces supplémens à la première instruction, on laissa subsister les mêmes élémens, on ne changea rien au mode adopté d'abord pour les décisions, et ce vice radical, joint à celui plus essentiel encore d'avoir chargé ce corps essentiellement délibérant de plusieurs attributions étrangères à sa nature, et qui ne pouvoient appartenir qu' à l'exécution, telles que les nominations et les destitutions, les procès domaniaux, les comptes des ministres, empêchèrent que le but qu'on se proposoit ne fût atteint. Le conseil d'État qui d'ailleurs se tint plus rarement devint une véritable superfluité et une perte de tems pour les affaires.

Le 29 octobre 1806 on renouvela la majeure partie de ces dispositions, mais on y joignit en même tems une clause qui, en réduisant le conseil d'État au plus petit nombre possible d'individus, annulloit, pour ainsi dire, le principe de sa formation. Il fut réglé que chaque ministre amèneroit dans ces séances un ou deux de ses conseillers rapporteurs à son choix, en le fixant cependant de préférence sur ceux qui étoient chargés des affaires qui devoient y être discutées, et que cette réunion ainsi organisée constitueroit à l'avenir le conseil d'État; tous les autres articles des règlemens de 1799 et de 1801 furent d'ailleurs renouvelés.

Je ne sache que dans tout le cours de l'année 1807 ce conseil se soit jamais réuni. Le ministre des finances ne le désiroit pas, V. M. ne voulut pas dès le principe que les détails de la recette et de la dépense y fussent portés, et nous avions dans les réunions particulières des membres attachés à chaque département, des moyens d'information et des élémens de discussion plus faciles et tout aussi sûrs.

La constitution générale du royaume du 1[er] mai 1808 traça enfin pour l'organisation du conseil d'État des principes plus analogues à la nature et au véritable but de sa création. Elle statua art. 3 § 2 qu'il seroit un corps purement délibérant composé de 12 membres au moins, de 16 au plus, sans y comprendre les ministres qui y auroient entrée de droit; que les conseillers nommés d'abord par le roi pour un an deviendroient inamovibles au bout de six ans d'exercice, que les séances seroient présidées par le roi, l'héritier de la couronne, à leur défaut par le doyen des ministres. Sa compétence fut bornée à la délibération préalable et à la rédaction de toutes les lois et des règlemens

généraux qui lui seroient présentés par les ministres, particulièrement ceux qui avoient rapport aux impôts et à la loi annuelle des finances sur les recettes ou les dépenses de l'État, à la décision de toutes les questions de compétence qui s'élèveroient entre les corps judiciaires
5 et administratifs; il devoit décider aussi, si un employé devoit être mis en jugement ou non. Le conseil d'État devoit être partagé en trois sections, celle de la législation civile et criminelle, des finances et de l'intérieur qui seroient composées d'au moins trois individus chacune et prépareroient les travaux pour l'assemblée générale. Les grands
10 dignitaires de la couronne ont le droit d'assister au conseil d'État, quand ils se trouvent dans la capitale. Le secrétaire de la conférence l'est en même tems du conseil d'État et tient le régistre des délibérations.

La loi organique du 4 juin 1808 confirma et étendit ces bases primitives. Le traitement des conseillers d'État fut fixé à 4500 fl. y
15 compris ce dont chacun jouissoit déjà; celui du secrétaire à 4000 fl. La pragmatique du 1er janvier 1805 doit être appliquée dans toute son étendue, et chacun de ses articles aux conseillers d'État à vie. Le conseil d'État n'a l'initiative d'aucune affaire; il ne prononce ni ne délibère que sur les objets qui lui sont renvoyés. On ne s'adresse
20 jamais à lui comme à une instance ordinaire, mais toujours au roi dans la forme prescrite par les règlemens, outre les objets de la législation que la constitution avoit délégués au conseil d'État de prendre son avis sur l'interprétation des lois et règlemens, mais il sera toujours tems de suivre exactement les principes qui lui seront tracés par
25 les ministres sur l'ordre qu'ils en recevront du roi. On le constitue juge suprême et en dernière instance de tout le contentieux administratif tel qu'il sera défini par un règlement particulier. Pour ces objets et celui des questions de compétence et des mises en jugement des officiers civils, il tiendra toutes les semaines une séance
30 régulière à un jour fixe. Si le roi n'a pas nommé de président pour une section, le plus ancien membre en fera les fonctions. Le protocole des délibérations est tenu par un secrétaire attaché au département, où ressortit l'objet dont on s'occupe. Quand le conseil s'occupe de plusieurs lois organiques ou d'autres objets importans dans
35 la même séance, le secrétaire tiendra pour chaque affaire un protocole particulier pour être mis sous les yeux du roi par le ministre compétent; il tiendra aussi un régistre particulier pour toutes les pièces qui

seront renvoyées au conseil. Les décisions et projets du conseil d'État sont publiés en forme de décrets signés par le monarque et contresignés par le ministre du département, les décisions sur le simple prononcé, les projets de loi après avoir été revêtus de la sanction royale. Les communications avec les États généraux du royaume avoient lieu par le canal de conseillers d'État désignés pour chaque cas particulier.

Aux termes de la loi qui vient d'être citée, les principes organiques des fonctions judiciaires du conseil d'État auroient dû être passés avant la fin de l'année 1808; mais les orages politiques qui s'élevoient, le voyage de V. M. à Erfurth, la guerre de 1809, le long séjour que je fus obligé de faire à Paris en retardèrent la publication; ce ne fut que le 8 août 1810 qu'elle put avoir lieu par l'ordonnance rendue. Alors la compétence fut fixée à tous les cas de confiscation dont la valeur s'élèveroit à 400 fl. au plus, à ceux de police, de culture, en général à toutes les plaintes d'atteinte à la propriété de la part des autorités inférieures dans tous les cas, où la loi n'admet pas le recours aux tribunaux ordinaires. Le terme pour l'appel fut fixé à 30 jours, et on assujettit les parties à toutes les formes introduites dans les cours judiciaires.

Par l'édit de 1812 relatif à l'indigénat, V. M. statua qu'avant de l'accorder, le conseil d'État seroit toujours entendu. Dans les derniers tems de l'époque dont je retrace le tableau, V. M. avoit agréé que les différends de compétence entre les ministères fussent portés à l'avis du conseil d'État. On y mettoit la nuance d'éloigner des actes les pièces de la correspondance personnelle des ministres entre eux, ainsi que les rapports qu'ils pouvoient avoir faits directement à votre personne sur l'objet qui fournit le fonds de la discussion en envoyant au conseil les avis des autorités inférieures et en pesant avec précision le fonds de la question, si les maisons de force devoient dépendre pour la police intérieure du département de l'intérieur ou de celui de la justice. Dans le cours de 1816 le conseil d'État donna ses conclusions en faveur du premier de ces deux ministères, et V. M. confirma cet avis.

D'après ces différentes lois le conseil d'État étoit de droit le premier des corps administratifs de l'État. Ses membres jouissoient d'un rang distingué tant pour leurs personnes que pour les fonctions auxquelles on les employoit, quand l'occasion s'en présentoit. Ses attributions judiciaires, les seules que la loi eut rendues fixes, étoient exer-

cées d'une manière régulière et indépendante; il tenoit régulièrement une séance par semaine qui leur avoit été exclusivement consacrée. La majeure partie des lois, des projets de loi et des règlemens les plus importans y étoient préparés, discutés et rédigés.

Cependant V. M. usant de la liberté qu'Elle s'étoit réservée par la loi organique de la constitution du 4 juin 1808, ne voulut pas toujours que toutes les questions, législatives et administratives, y fussent portées sans exception. Elle préféra quelque fois de statuer sur le simple compte rendu par ses ministres et sans entendre le conseil d'État. Elle enjoignit expressément qu'il ne lui fût pas donné connoissance des objets de finances en tant qu'elles concernoient la recette et la dépense. C'est ainsi que le baron de Hompesch ne lui communiqua les budgets de 1808/09 et de 1809/10, et que je suivis cette même règle d'après l'instruction générale qui m'avoit été donnée de ne m'écarter en rien de sa marche.

Tel étoit l'état du conseil d'État au 1er février 1817. Cette institution, par la dernière forme qu'elle avoit reçue, avoit-elle atteint le degré de perfection et d'utilité dont elle auroit pu être susceptible? Je ne le pense pas. Des idées d'économie un peu trop sévères, une crainte trop forte de blesser la dignité et les attributions ministérielles influèrent encore trop fortement sur cette organisation. Elles n'entroient, j'ose le dire, ni dans mes idées primitives ni dans mon plan originaire, mais il fallut, comme il arrive presque toujours, modifier son opinion d'après celles des autres et entrer dans une espèce de compromis pour accélérer la marche des affaires.

Par esprit d'économie on évita de toucher à l'ancienne composition vicieuse, en y laissant les membres des départemens ministériels en grande majorité et en assujettissant les ministres d'assister aux séances et de les présider. Le conseil d'État pour être véritablement utile et remplir le but de son institution, doit examiner dans le plus grand détail les projets sur lesquels on le consulte. Peut-il s'acquitter de ce devoir avec la liberté et l'impartialité convenables en présence de ceux qui souvent en sont les auteurs? Peut-on s'attendre que les personnes ministérielles qui avoient fréquemment été chargés par leur chef du travail préparatoire, votent avec l'impartialité désirable et révoquent en pleine séance les idées qu'ils auront conçues ou adoptées ailleurs? Cet écho de bureau donnoit-il à V. M. cette garantie de la maturité et de la solidité

de l'examen des plans sur lesquels Elle demandoit un double avis afin de donner sa décision avec une connoissance de cause plus entière? N'eût-il pas été plus convenable d'en exclure tout ce qui tenoit à la partie exécutive de l'administration, de décréter que les ministres n'y viendroient pas régulièrement, qu'ils y auroient cependant entrée et une 5 place distinguée toutes les fois qu'on les y appelleroit pour entendre leur avis et écouter leurs explications, quand le conseil seroit d'un avis opposé au leur? Ayant pris pour modèle la loi françoise n'auroit-il pas convenu de l'introduire tout entière, en établissant le principe que les parties qui se croiroient lésées par une décision ministé- 10 rielle pussent recourir au conseil d'État? Ces idées peuvent être fausses; j'avoue cependant que je les croyois et que je les crois encore vraies. C'est dans une discussion sévère et impartiale des lois et des projets, dans la revision des décisions particulières que je placerois le vrai contrôle des ministres. Partout ailleurs il me paroîtroit ou déplacé ou nul. 15 Je m'étois habitué à considérer cette organisation comme un moyen de plus de tranquilliser V. M. sur la rectitude et la justesse des plans qu'on soumettroit à son approbation et de rassurer sa conscience sur l'équité des prononcés des premiers organes de son autorité. Ceux qui manquent leur but se plaignent; quand le crédit et la considération 20 appuyent ces clameurs souvent mal fondées, l'opinion la plus ferme en est ébranlée. Le monarque se trouve désagréablement froissé entre la confiance qu'il a vouée et la crainte d'un mal qu'il tremble d'ignorer. Cet état également pénible pour le souverain et le serviteur qui rarement, s'il a du coup d'œil, manque de s'en appercevoir, est d'au- 25 tant plus fâcheux qu'il n'affecte guères que la probité et qu'un agent prévaricateur et adroit sauroit bien s'en garantir, en empêchant que la vérité n'arrive là, où il ne veut pas la voir pénétrer; il cesseroit à l'aide de la garantie de ces formes protectrices ou il faudroit se condamner à croire qu'il n'y a pas de barrière possible contre la méfiance et que la 30 vertu même ne pourroit gagner la confiance.

Telles étoient les vues que j'avois conçues et que je me proposois de présenter à V. M., quand les destinées en ont disposé autrement. On m'auroit probablement fait deux objections que j'avois déjà entendues plus d'une fois: la difficulté de trouver des sujets capables; des 35 considérations prises de l'économie. Mais les individus capables se trouvoient tout naturellement dans les différens départemens ministé-

riels auxquels quelques changemens que je me proposois d'établir dans les bureaux, auroient permis de donner une autre destination. Ils sont tous, quoiqu'on ait cherché à répondre, probes, appliqués, rompus aux affaires. Les gouvernemens des provinces, les missions étrangères auroient fourni des remplacemens pour l'avenir, et comme tout le monde ne sauroit être appelé à courir la carrière pénible et orageuse du ministère, le conseil d'État leur procuroit une retraite honorable comme la plus digne récompense de longs travaux. Il n'est pas douteux que 4500 fl. ne sont pas un traitement suffisant pour le premier corps de l'État, et qu'il conviendroit de le fixer dans un taux moyen entre les commissaires généraux et les ministres de 7500 fl. à 8000 fl. Douze conseillers d'État ainsi appointés demandoient une somme de 96000 fl., mais pour le moment la plupart des personnes que j'aurois désiré voir promues à ces places jouissoient déjà d'appointemens considérables qui pour quelques-unes surpassoient déjà cette somme. Des économies faciles, dès qu'on veut sérieusement simplifier l'administration, auroient couvert le surplus. Quant à l'avenir il est essentiel de ne pas oublier que les personnes que leur âge, leur expérience, l'éminence de leurs services auroient appelés à cet honneur, eussent eu des droits à la totalité de leurs appointemens ou du moins à des pensions de retraite assez fortes. Je m'entends faire le reproche, comme je dois m'attendre et répondre à tout, de n'avoir pas produit plus tôt un plan que je regardois comme utile. Je répliquerai: que j'ai indiqué ci-dessus les motifs principaux qui m'en ont empêché dans l'origine; et que les événemens depuis 1810 jusqu'en 1816 justifient suffisamment le délai de tout ce qui a pu être conçu et non exécuté pour l'intérieur de la monarchie.

IV. De la division territoriale du royaume.

A l'avènement de V. M. ses États étoient partagés en cinq provinces: La Bavière, le Haut-Palatinat, les duchés de Neubourg et de Sulzbach, le Bas-Palatinat de la rive droite du Rhin, le duché de Berg.

Dès 1799 le duché de Sulzbach fut incorporé au Haut-Palatinat, le duché de Neubourg uni pour un moment à la Bavière ne tarde pas à en être séparé de nouveau.

Il n'y eut plus de changemens jusqu'à l'époque des sécularisations dans les années 1803 et 1804. On perdit alors le Bas-Palatinat, et les nouvelles acquisitions faites en Souabe et en Franconie furent réunies

en masses distinctes et formèrent trois nouvelles provinces, celles de Souabe, de Wurzbourg et de Bamberg; ces deux dernières obtinrent chacune leur administration particulière, quoique soumises alors au même gouvernement général, de sorte qu'il y eut 7 provinces: La Bavière, le Haut-Palatinat, le duché de Neubourg, la Souabe, Wurzbourg, Bamberg, le duché de Berg.

Dans le cours de l'année 1806 Wurzbourg passa à l'archiduc Ferdinand, le duché de Berg à un prince françois. On acquit en revanche Eichstaedt, la partie de Passau qui avoit appartenu à ce prince, le Tirol, une partie de la Souabe autrichienne, Ansbach, la noblesse immédiate et les biens de l'ordre teutonique enclavés dans le royaume, plus tard Nuremberg, Augsbourg, la principauté d'Oettingen et d'autres biens. Le Tirol conserva son administration particulière et forma une nouvelle province. Le Vorarlberg et le reste de la Souabe autrichienne furent réunis à la province de Souabe. Passau fit partie de la Bavière. Eichstaedt s'unit à Neubourg, les terres ci-devant immédiates et les possessions de l'ordre teutonique aux pays dans lesquels elles étoient enclavées. Ansbach resta province particulière augmentée de ce qui étoit le plus à sa bienséance dans les nouvelles acquisitions. Les villes de Nuremberg et d'Augsbourg ne reçurent encore aucune organisation définitive; des commissions particulières s'occupèrent des détails de leur organisation et de la recherche de leurs dettes; pour les objets judiciaires et ceux de l'administration supérieure on les assigna aux gouvernemens d'Ansbach et à celui de Souabe. Le nombre des provinces se trouva encore être de sept: La Bavière, le Haut-Palatinat, la Souabe, Bamberg, Neubourg, Ansbach, le Tirol.

Le 21 juin 1808 V. M. par un édit solennel rendu après une longue délibération et contresigné par tous vos ministres abolit pour toujours le nom et le régime des provinces et divisa le royaume en quinze cercles suivant les proportions géographiques et statistiques les plus exactes possibles.

Ces cercles furent:

Ceux du Mein	capitale Bamberg,
de la Pegnitz	„ Nuremberg,
de la Naab	chef-lieu Amberg,
de la Rezat	„ Ansbach,
de l'Altmuhl	„ Eichstaedt,

du haut Danube chef-lieu Ulm
du Lech „ Augsbourg,
de la Regen „ Straubing,
du Danube inférieur „ Passau,
5 de l'Isère „ Munich,
de la Salzach „ Burghausen,
de l'Iller „ Kempten,
de l'Inn „ Innsbruck,
de l'Eisack „ Brixen,
10 de l'Adige „ Trente.

En 1810 les cercles de l'Adige et une grand partie de celui de l'Eisack passèrent au royaume d'Italie; la Bavière acquit les principautés de Baireuth et de Ratisbonne, le duché de Salzbourg, la principauté de Berchtolsgaden, l'Inn et le Hausruckviertel. Par suite de tous ces 15 changemens dans l'ordre des possessions V. M. décréta le 23 septembre 1810 qu'une nouvelle division territoriale du royaume auroit lieu. Il fut partagé en neuf cercles au lieu de quinze:

Celui du Mein, chef-lieu Baireuth, cour de justice à Bamberg;
celui de la Rezat, chef-lieu pour l'administration et le tribunal Ansbach;
20 celui de la Regen, chef-lieu Ratisbonne, tribunal à Amberg;
celui du haut Danube, chef-lieu Eichstaedt, tribunal à Neubourg;
celui du Danube inférieur, chef-lieu Passau, tribunal à Straubing;
celui de l'Iller, chef-lieu Kempten, tribunal Memmingen;
celui de l'Isère, chef-lieu de l'administration et de la cour de justice
25 Munich;
celui de la Salzach, chef-lieu Salzbourg, le tribunal à Burghausen;
celui de l'Inn, chef-lieu de l'administration et du tribunal Innsbruck.

Cette nouvelle division fut motivée par l'utilité qu'on trouvoit à simplifier et à imprimer en même tems plus de rapidité à l'administration 30 en diminuant le nombre des autorités intermédiaires. Tous les sujets qu'elle mit hors activité ne purent être placés de suite. Un commissaire général et trois directeurs de chancellerie durent être pensionés, mais comme deux directeurs déjà avancés en âge auroient également demandé leur retraite, que les pensions de retraite furent réglées strictement 35 d'après la lettre de la pragmatique avec les retenus qu'elle autorise, d'après les années de service, il en résulta une très petite charge pour le trésor public. Ce changement avoit du reste en sa faveur la majorité

des suffrages, on en sentit assez généralement les avantages. V. M. ne crut pas devoir consulter à cette occasion le conseil d'État, parce qu'il n'en résultoit aucune altération ni dans la forme ni dans les maximes de l'administration des provinces. On avoit eu soin d'établir les corps judiciaires dans des villes différentes de celles, où siégeoient 5 les administrations, afin de faire participer un plus grand nombre de communes au bénéfice de ces établissemens et faciliter également la circulation du numéraire et la diffusion d'un bon esprit. Les grandes villes de commerce, Augsbourg et Nuremberg, eurent des commissaires royaux séparés et les exercices de la juridiction des cercles, 10 parce qu'on crut s'appercevoir que l'établissement des officiers supérieurs du gouvernement au milieu des gros négocians ne produisoit pas un très bon effet et que d'ailleurs on pensa que l'importance de ces deux communes justifioit cette marque d'attention.

En 1814 le cercle de l'Inn et le Vorarlberg furent détachés du 15 royaume qui reçut en échange le département d'Aschaffenbourg démembré du grand duché de Francfort et le grand duché de Wurzbourg. On laissa pour le moment ces deux provinces à leurs anciennes formes et cet échange n'eut aucune influence sur la division territoriale de la Bavière. En 1816 on rétrocéda à l'Autriche la presque totalité du 20 duché de Salzbourg à l'exception de Berchtolsgaden et de la partie des baillages de Lauffen, Dittmoning et Teisendorff située de ce côté-ci de la Saal et de la Salzach; en retour de ces cessions le petit territoire de Redwitz, une partie de la rive gauche du Rhin, les baillages Fuldois de Bruckenau, Hamelsbourg, Weihers, les districts 25 Darmstadtois de Miltenberg, Amorbach, Alzenau devinrent possessions bavaroises. On incorpora les parties Darmstadtoises à l'administration d'Aschaffenbourg, celles de Fulde au grand duché de Wurzbourg sans rien innover d'ailleurs dans l'état des cercles. Les pays du Rhin formèrent une province particulière. 30

Plusieurs personnes firent mention à cette époque de la diminution du nombre des cercles, de la suppression de celui de la Salzach, de l'Iller, de l'administration d'Aschaffenbourg, des commissaires locaux établis à Augsbourg et à Nuremberg. J'avoue que je fis toujours difficulté d'adopter ces mesures et d'en parler même à V. M. Les raisons 35 qui dirigeoient alors mon opinion étoient: que les causes qui avoient engagé en 1810 à créer les commissariats d'Augsbourg et de Nuremberg

subsistoient encore dans leur entier, que l'expérience m'avoit convaincu que les frontières importantes étoient mieux surveillées, les droits maintenus, les contestations prévenues, quand l'administration étoit rapprochée à celles, que quand on l'en éloignoit, et que sous ce point
5 de vue le chef-lieu de Burghausen pouvoit être intéressant à maintenir pour le service quoique désagréable aux individus; que les déplacemens d'autorités n'avoient jamais lieu sans qu'il en résultât des dépenses assez fortes en frais de transports des papiers, indemnités de voyage pour les employés et leurs familles, que de plus ces changemens
10 étoient toujours suivis d'une stagnation au moins momentanée dans les affaires, qu'ils froissoient des habitudes, dérangeoient des combinaisons, privoient d'un bénéfice les villes qui cessoient d'être chefs-lieux, d'où il résultoit des mécontentemens qu'il étoit utile de prévenir et peut-être dangereux d'exciter; qu'aucune économie essentielle ne balançoit
15 ces désavantages ni pour le présent ni pour l'avenir; pas pour le présent, puisque chaque employé démissionnaire ou en activité garderoit la totalité ou à peu près les émolumens dont il jouissoit; pas pour l'avenir, parce que l'exclusion nouvelle donnée aux ressorts respectifs entraîneroit nécessairement une augmentation dans le nombre des conseillers et
20 peut-être des directeurs, qu'on n'épargneroit par conséquent que les chefs, épargne qui ne devoit jamais dépasser la somme de 21000, ou tout au plus celle de 28000 fl.

V. Organisation et ressort des corps administratifs supérieurs et inférieurs.

La simplification du système administratif fut un des premiers objets qui attira l'attention de V. M. A peine le ministère eut-il été
25 organisé qu'on s'occupa des moyens de donner aux collèges une forme plus adaptée aux vues du nouveau gouvernement. La régence supérieure,[1] la chambre des finances, celle des eaux et forêts, des mines, du commerce, le conseil médicinal, l'économie de la guerre, les cours féodales de Munich, Amberg, Sulzbach, Leuchtenberg ces-
30 sèrent, les régences du Haut-Palatinat, des duchés de Sulzbach, de Neubourg devinrent de simples cours de justice ainsi que celles de la Bavière avec quelques attributions de police locale; on réunit leurs fonctions dans un seul conseil, qu'on nomma direction générale[2])

---

[1]) Oberlandesregierung. [2]) Generallandesdirektion.

et dont le ressort s'étendit sur la Bavière et le duché de Neubourg et pour certaines matières comme le timbre sur le Haut-Palatinat. Elle fut composée d'un président, de deux vice-présidens, de 42 conseillers partagés en sept députations qui avoient chacune leurs directeurs particuliers: la première pour les fiefs, les droits régaliens, les procès domaniaux, les affaires territoriales, les archives; la seconde pour la police; la troisième pour la comptabilité; la quatrième pour les salines, la monnoye et les mines; la cinquième pour la culture, les forêts et les bâtisses; la sixième pour le commerce et les douanes; la septième pour l'économie militaire. Pour prévenir les collisions, il fut décrété que dans les cas, où le même objet seroit du ressort de plusieurs députations, elles tiendroient des séances communes et que la même chose auroit lieu en cas de conflit de compétence. On établit des séances directoriales une fois par semaine composées des directoires et de deux conseillers de chaque députation dans lesquelles on s'occuperoit des publications générales, des rapports à faire au souverain sur les choix aux places, les contestations de rang et de préséance entre les employés, les permissions d'absence pour les affaires civiles. Les députations connues sous le nom de „Rentdeputationen" furent supprimées et leurs fonctions déléguées à des commissaires[1]) au nombre de quatre à qui on remit le soin de visiter tant les municipalités que les employés soit d'office soit par commission spéciale. Ils devoient examiner l'état de leur gestion et en rendre compte pour être statué définitivement suivant l'exigence.

Le Haut-Palatinat pour cette province aussi bien que le duché de Sulzbach et le landgraviat de Leuchtenberg eut sa direction[2]) particulière composée de quatre députations seulement, celles des droits régaliens et du fiscalat, de la police, de la comptabilité, de la culture des forêts et bâtisses; les mines, douanes, commerce et économie militaire furent réservés exclusivement à la direction générale de Munich. Un président, 4 directeurs, 16 conseillers, deux commissaires délégués (Land-Commissairs) constituèrent un nouveau collège.

Les États du duché de Neubourg ne virent pas avec indifférence que leur province eut perdu son indépendance administrative et se trouva subordonnée à la Bavière; une députation des trois ordres ayant le maréchal du pays à sa tête, vint porter leurs doléances aux pieds

[1]) Landkommissäre. [2]) Landesdirektion.

du trône de V. M., ils alléguoient d'anciennes promesses obtenues au prix de grands et généraux sacrifices. Le ministère discuta leur demande. Le résultat de cet examen approfondi fut un décret du 5 octobre 1799 qui établit pour le duché de Neubourg une direction provinciale composée de deux députations, l'une pour les affaires régiminales, la seconde pour les objets de perception, de régie et de comptabilité. Ce nouveau collège ouvrit ses séances le 1er novembre. La monnoye, les mines, le timbre, les douanes restèrent exempts de son ressort et continuèrent à être traités par la direction générale de Munich.

Tous ces établissemens ne reçurent pas leur développement sans d'assez forts conflits avec le ministère des finances qui essaya de s'en approprier la direction exclusive. On voulut d'abord l'appeler chambre de guerre et des domaines. Ce fut par une espèce de compromis qu'on leur donna la forme telle qu'elle a été indiquée ci-dessus et plus amplement détaillée dans les décrets du 23 avril et 5 octobre 1799. Le but qu'on s'étoit proposé de faire cesser les collisions qui avoient eu lieu avec tant de scandale entre des collèges trop nombreux ne fut pas entièrement atteint. Les précautions prises à cet égard dans l'instruction de la direction générale se trouvèrent insuffisantes. Les députations comme fractions du même corps ne se querellèrent pas moins entr' elles que ne l'avoient fait auparavant des campagnes tout à fait indépendantes les unes des autres. Les ministres chargés à cette époque des différens détails de l'intérieur du royaume voulurent exercer sur ces corps une influence trop active, trop continue. V. M. se souvient sans doute encore des causes qui vous déterminèrent à les autoriser sur le rapport du département des finances par un décret du 29 septembre 1799 à députer aussi souvent qu'ils jugeroient convenable un de leurs référendaires pour assister aux séances, les diriger dans le sens et l'esprit général du gouvernement. Vous vous rappellerez aussi, Sire, des plaintes et des inconvéniens dont Elle fut suivie; on trouva qu'Elle tendoit à gêner également l'exercice des fonctions et la liberté des suffrages.

On conserva le conseil ecclésiastique. Depuis 1782 le clergé y siégeoit en majorité. Il fut rendu par une décision particulière de V. M. au but primitif de son institution et la majorité des suffrages ainsi que la présidence restituée aux séculiers.

Le collège de censure reçut aussi le 2 avril[1]) 1799 une nouvelle organisation; on lui prescrivit une marche plus libérale et on le composa des meilleurs sujets qu'on put trouver.

Ces deux opérations qui sont dues au zèle et aux lumières du feu comte de Morawizky réunirent en leur faveur l'opinion publique 5 et eurent dans le tems un succès mérité. Ceux qui les ont critiquées, — car que ne critique-t-on pas? — ne réfléchissoient pas que la marche du gouvernement est subordonnée aux circonstances, qu'un pays encore neuf ne comportoit pas alors ce qu'on a pu exécuter depuis, et que, si le collège de censure nouvellement constitué n'eut pas sur la bonté 10 des ouvrages qui ne tardèrent pas à paroître en grand nombre, l'influence bienfaisante qu'on en attendoit peut-être, c'est que la magistrature du bon goût est plus difficile à obtenir et à exercer que la censure déléguée de l'administration.

Aussitôt après que V. M. à la suite de la paix signée à Lunéville 15 le 9 février 1801 fut revenue dans sa capitale au mois d'avril de la même année, on songea sérieusement à rectifier ce que l'expérience avoit montré défectueux dans l'organisation des corps administratifs supérieurs.

Un décret du 1er novembre 1801 supprima l'usage, où tous les 20 collèges avoient été jusqu'ici et depuis un tems immémorial, d'expédier leurs arrêts et leurs décisions au nom de V. M. Cette destination ne fut conservée qu'aux instances qui véritablement décidoient ou prononçoient en dernier ressort, et dont par conséquent les arrêtés n'étoient assujettis à aucuns changemens, le ministère et les cours souveraines 25 de justice. Cette mesure étoit plus nécessaire qu'on ne devoit le croire au premier abord; il résultoit des altérations inévitables dans l'ordre de la hiérarchie administrative que subissoient les arrêtés des corps inférieurs de la part des autorités supérieures, et toutes se servant également du nom de souverain, il en résultoit des contradictions qui en 30 compromettoient la dignité aux yeux du public.

Le 6 octobre 1802 le conseil ecclésiastique fut supprimé et ses fonctions partagées entre les deux premières députations des directions générales, un directoire général qu'on érigea pour la partie des études et de l'instruction publique, et un conseil d'admini- 35

---

[1]) Nach dem Intelligenzblatt, S. 277, vom 10. April.

stration à qui on confia la régie des biens des causes pies. Cette mesure étoit utile sous plus d'un rapport. Le conseil ecclésiastique qu'on avoit regardé longtems par préjugé et par ignorance comme un privilège particulier de la maison de Bavière et qui dans le fond
5 n'avoit été qu'une mesure saisie par la cour de Rome pour renforcer l'intolérance religieuse de nos princes contre les évêques qu'elle suspectoit de favoriser les nouvelles opinions, devenoit absolument superflu, depuis que les principes à cet égard comme à tant d'autres avoient pris une nouvelle direction; il importoit de remettre les choses
10 à leur véritable place et de remettre aux corps administratifs ce qui leur appartenoit naturellement et n'auroit jamais dû en être séparé. La partie des études et celle de l'administration étoient d'ailleurs traitées assez superficiellement par le conseil qu'on supprimoit, et tout invitoit le gouvernement à prendre une autre partie à cet égard.
15 Le 13 juin 1803 la commission centrale et les commissions inférieures de censure cessèrent, et la liberté de la presse fut établie généralement avec des modifications dont je parlerai ailleurs. Les lumières du siècle provoquoient l'abolition de cette entrave à la circulation libre des idées et les esprits s'étoient déjà assez formés pour
20 qu'on pût l'exécuter avec succès.

Après ces opérations préliminaires on en vint aux directions générales et on chercha à y simplifier et accélérer la marche des affaires. Au lieu de six députations, — la 7ième pour l'économie militaire avoit fini dans l'année même 1799, presqu'aussitôt après sa création, — on n'en
25 conserva plus que trois, celle des droits régaliens, fiefs et fiscalat, celle de la police et une 3ième pour la régie. Les deux dernières furent subdivisées en sections. Celle de police en eut trois: pour la police proprement dite et toutes ses dépendances, les marches et les quartiers militaires, l'inspection de la librairie, la revision des comptes, des
30 fondations de charité et de bienfaisance; une seconde pour la police ecclésiastique; une troisième pour la partie médicinale. La députation de régie eut quatre sections: pour la production, la fabrication et le commerce, y compris les objets de culture et les douanes; pour les domaines et les impôts directs; pour les salines, les mines et les
35 bâtimens ainsi que la comptabilité; pour la partie forestale et celle de la chasse. On sépara les affaires qui appartenoient à la délibération de celles qui ne tenoient qu'à l'exécution. On assujettit à des délibérations

formelles: les objets systématiques, les rapports au ministère, quand ils avoient lieu d'office. Les exécutions qui dans leur marche exigeoient de nouvelles dispositions législatives, les difficultés imprévues qui se présentoient dans l'exécution même et exigeoient un rapport au ministère, les rapports généraux sur les résultats complets d'une opération quelconque, toutes les affaires durent être traitées dans une assemblée générale de chaque députation. On créa pour tout ce qu'on ne soumettoit pas à cette délibération collégiale des bureaux d'exécution, où le président ou vice-président, le directeur de la députation de qui dépendoit l'affaire, et le rapporteur furent autorisés à la décider et l'expédier. Les séances directoriales prescrites par l'ordonnance du 23 avril 1799 ne durent plus avoir lieu que pour les matières qui intéressoient le corps entier de la direction et les rapports au ministère sur les nominations aux charges qui vaqueroient. On établit le principe jusqu'alors inconnu en Bavière que les vice-présidens et les directeurs seroient à l'avenir subordonnés au président.

Les deux directions provinciales d'Amberg et de Neubourg furent mises sur le même pied, avec les modifications qui tenoient à leur constitution primitive.

On créa pour les nouvelles acquisitions en Souabe et en Franconie trois directions à Wurzbourg, Bamberg et Ulm; elles eurent chacune leur président, vice-président, trois députations avec autant de directeurs pour les affaires de régence, de finances et de fondations de toute nature. L'inspection sur ces trois derniers collèges ainsi que celle des provinces confiées à leur administration fut confiée provisoirement au ministre des affaires étrangères, qui la conserva jusqu'au 29 octobre 1806, comme on l'a dit plus haut. On créa aussi dans ces provinces des commissaires députés, „Land-Commissairs", tels qu'il en existoit en Bavière avec la différence qu'on assigna à chacun d'eux un district séparé, subdivisé d'un certain nombre de baillages. La Souabe en eut quatre, la principauté de Bamberg trois; chacun de ces officiers eut sous lui un actuaire amovible à volonté.

Le 6 septembre 1805 les détails des écoles et de l'instruction publique qui avoit appartenu au directoire créé en 1802 et dont la compétence avoit été étendue à toutes les provinces furent rendus aux directions provinciales, auprès desquelles on établit pour cette partie des rapporteurs particuliers. Le gouvernement supprima ce directoire et

constitua à sa place un bureau d'étude et d'instruction publique composé d'un chef avec le rang de président et de deux référendaires avec le rang et l'uniforme de conseiller de direction; ce bureau attaché directement au ministre dut lui rendre compte des affaires qui exigeoient
5 la signature du souverain et reçut le pouvoir d'expédier sous la signature et la responsabilité du chef tout le reste. Il fut autorisé à visiter toutes les écoles, à faire ou à provoquer suivant la nature des objets les changemens ou améliorations qui lui paroissoient utiles.

Les autorités administratives inférieures subirent aussi une réforme
10 totale.

Le 24 mars 1802 on abolit dans toute l'étendue du pays tous les offices de finances et de judicature qui avoient existé jusqu'ici sous différens titres. Il furent réduits à ceux de baillifs et de receveurs. Les premiers réunirent les fonctions judiciaires et administratives; ils
15 prononcèrent en première instance dans toutes les causes civiles des nonprivilégiés, ils furent chargés de l'instruction des procès criminels, de percevoir les taxes judiciaires de la police civile et ecclésiastique. Les receveurs durent percevoir les rentes domaniales, l'impôt direct et en général toutes les branches de revenu qui n'étoient pas assujetties
20 à des lois de perception particulières. On attacha à chaque baillage un actuaire amovible pour le service du greffe et tenir les procès verbaux ainsi que les messagers et suppôts nécessaires. Les receveurs n'eurent qu'un simple messager. Pour rapprocher les contribuables des percepteurs et en général les sujets de leurs juges et de leurs admini-
25 strateurs on fit une nouvelle division du ressort des baillages en s'attachant autant que possible à en établir le siège dans un point intermédiaire également distant des différentes parties du district.

Pour l'inspection des écoles on établit ou confirma dans chaque province un commissaire en chef, dans chaque localité un
30 commissaire particulier et un inspecteur.

Les titres et tout l'ordre hiérarchique de l'administration forestale subirent un changement total. On supprima les titres de grand maître local des eaux et forêts. Ils furent remplacés par des inspecteurs généraux auxquels on substitua des inspecteurs, en les sub-
35 ordonnant aux maîtres des forêts généraux et particuliers. Chaque inspecteur eut sous lui deux aide-forestiers, un maître des forêts un ou deux de ces sousemployés ou un Forstwärter. On assigna à ces em-

ployés des appointemens et des émolumens fixes. On régla leurs pensions de retraite et celles de leurs veuves et enfans suivant l'ordre des grades. L'ordonnance qui établit cet ordre de choses est du 7 octobre 1803.

Le 27 janvier[1]) 1804 V. M. attacha pour la partie des mines, des salines et des monnoyes à la personne du ministre des finances 5 un bureau particulier formé par un chef et deux conseillers. Elle lui confia la direction particulière et immédiate de ces branches. Il fut specialement chargé de dresser les états de recettes et de dépenses, de surveiller la rentrée et l'employ, de rendre compte à la fin de chaque année de l'état, où ils se trouvoient, d'adresser à cet effet aux directions 10 les ordres nécessaires. Les districts furent formés d'après les provinces de manière que chacune d'elles constitua un district particulier. V. M. fixa le rang et l'ordre des employés à ces parties dans l'ordre suivant: 1° les administrateurs en chef proposés à plusieurs mines et salines, 2° de Markscheider, égaux en rang et constitués pour un ou plusieurs 15 districts. Ces derniers règlemens ainsi que celui qui concerne les pensions de ces officiers sont plus amplement détaillés dans le rescrit du 20 juillet 1804.

Les justices seigneuriales restèrent alors dans toute leur intégrité. 20

Il n'en fut pas de même des communes. On fit dans leur organisation des changemens considérables.

On établit dans toutes les villes principales des directeurs de police, à qui, contre ce qui s'étoit pratiqué jusqu'ici, la bourgeoisie fut subordonnée. 25

On abolit toutes les commissions particulières en partie très lucratives qui avoient subsisté jusqu'ici dans les corps municipaux. La justice fut séparée de l'administration; cette dernière resta aux magistrats proprement dits, composés d'un ou de plusieurs bourgmestres et d'un certain nombre d'assesseurs proportionné aux localités. Elle put 30 aussi adjoindre des députés à la police pour tous les cas qui se rapportoient directement au local de l'endroit ou ceux, dans lesquels un ou plusieurs des bourgeois seroient intéressés. Elle conserva l'administration des biens communaux ainsi que celle des fondations qui jusqu'alors avoient dépendu des villes. 35

---

[1]) Nach dem Regierungsblatt, S. 109, vom 4. Januar.

Pour l'administration de la justice on érigea un tribunal municipal composé d'un juge comme chef et d'un nombre de conseillers adaptés au local. Tous les bourgeois y eurent leurs causes commises, et on le chargea aussi de la conservation des hypothèques. Tous les employés furent mis à salaire fixe, les émolumens dont ils avoient joui jusqu'ici à différens titres furent versés dans la caisse municipale.

Afin de surveiller d'autant mieux ces corps nouvellement institués on établit auprès de chacun des grands corps municipaux des commissaires de gouvernement qu'on investit du droit de présider les séances du magistrat, d'apposer leurs signatures à tous ses actes, de surveiller son administration. Les comptes des différentes gestions furent soumis à la revision des directions provinciales. Aucune dette ne put être contractée, aucune aliénation avoir lieu sans la confirmation de cette autorité supérieure et l'aveu d'un comité éligible tiré du corps de la bourgeoisie et à renouveler tous les trois ans pour tiers. Ce comité eut aussi le droit de concourir aux choix des membres du magistrat et du tribunal municipal. A chaque vacance dans le magistrat celui-ci présentoit deux sujets dont le comité choisit l'un. La même forme s'observoit dans le tribunal; celui-ci présentoit deux sujets au magistrat qui consultoit le vœu de la bourgeoisie, représentée par son comité. Le tout étoit ensuite porté à la sanction de la direction provinciale par l'organe du commissaire du gouvernement. Dans la plupart des villes, la capitale exceptée, on combina l'exercice de la charge de commissaire du gouvernement avec celle de directeur de la police.

Les villes du seconde et du troisième ordre ne subirent presqu'aucune altération sensible. Le baillif royal étoit déjà presque partout et resta le chef de ces corps et l'organe des principes et des volontés de l'administration.

Les mêmes officiers royaux exerçoient déjà la haute police dans les communes rurales de leur ressort, ils en restèrent en possession, quelques-unes d'entr' elles en assez petit nombre à la vérité dépendoient des seigneurs particuliers. Elles ne furent pas distraites de leur ressort. La partie inférieure de la police dans les parties de la Souabe et de la Franconie réunies à la Bavière et même quelques actes de la juridiction forestière et champêtre se trouvoient confiés à des mairies, organisées plus ou moins collégialement. Rien ne fut changé à cet égard. Dans les anciens États bavarois on laissa la direction des

communes à des chefs connus sous le nom d'Obmann, de Dorfsführer qui existoient depuis le 19 mai 1784 et dont les fonctions se bornoient à annoncer les termes des payemens de l'impôt, au maintien de la propriété, de la tranquillité, de l'ordre dans leurs villages, à la surveillance des pauvres dont l'entretien retomboit à la charge de la commune. Ils recevoient une indemnité prise sur une partie du bien communal dont on leur abandonnoit la jouissance, ou d'une petite somme à lever par voye de concurrence. La commune les choisissoit, le baillage les confirmoit. Ils restoient deux ans au plus en place, et l'un des deux en sortoit tous les ans.

Ce plan dont les bases furent tracées dans les circulaires du 31 décembre 1802 et du 4 mai 1803 fut presque généralement adopté dans les années 1804 et 1805.

Il remplit parfaitement son objet dans le cours de la guerre qui s'alluma dans la dernière moitié de cette année et qui, quoique conduite avec beaucoup de vivacité et accompagnée de très grandes charges, ne dura qu'un peu moins de quatre mois. Mais à la paix on crut y entrevoir des défauts essentiels. Les limites des baillages délimitées d'après une route fautive se trouvèrent mal tracées. Les extraditions ne se firent pas avec assez d'exactitude, il y eut de l'incomplet, du désordre dans les actes, des retards dans les affaires courantes. Les baillifs dont les ressorts avoient été étendus dans la vue économique de diminuer leur nombre se trouvèrent au-dessous de leur besogne et avec un arrière considérable. On se plaignoit que la constitution moitié collégiale, moitié burocratique des directions provinciales entraînoit de graves inconvéniens, que le trop de pouvoir attribué aux chefs donnoit lieu à des actes arbitraires et que suivant ses convenances ou celles du rapporteur les affaires particulières ou publiques se traitoient dans l'une ou l'autre forme, et qu'en général ce mélange de l'ancien et du nouveau mode confondoit tellement toutes les idées que personne ne savoit au juste, où il en étoit, de sorte qu'un système adopté en 1802 d'après l'avis général de tous les présidens et directoires, comme il est dit, d'après la plus stricte vérité dans l'édit de V. M. de l'année 1802, se trouva dès 1806 l'objet de la critique générale. Il faut cependant excepter de cette censure la constitution des municipalités qui à l'exception de quelques individus aveuglés par l'intérêt personnel réunit assez généralement l'opinion en sa faveur;

on trouva qu'elle combinoit équitablement ce qui pouvoit être conservé des anciens droits avec la réforme des abus.

Le Tyrol acquis en 1806 conserva dans le principe ses limites et les principales parties de son ancienne administration.

La constitution de 1808 en abolissant le nom et les limites des provinces introduisit un nouvel ordre de choses. On revit toutes les formes introduites jusqu'ici pour l'administration, et le nouveau plan calqué sur les lois constitutionnelles fut le résultat des délibérations préalables du conseil d'État, de celui des ministres tenus en présence de V. M. et présidés par Elle. Ce système remédia au mal qu'on s'exagéroit peut-être à tort par l'extrême opposé. Jusqu'ici les pouvoirs intermédiaires avoient été trop étendus, on les resserra dans les bornes trop étroites. La base de la pyramide fut renversée, le ministère au lieu de la surveillance générale et de la conduite en grand de l'administration, se trouva chargé de tous ses détails; on avoit cru n'établir que des bureaux, on se trouva subitement entouré d'autant de collèges. Chacun des 15 cercles du royaume eut son administration particulière, nommée commissariat général, composé d'un président, nommé commissaire général, d'un directeur de chancellerie, de trois jusqu'à cinq conseillers. Leurs attributions s'étendirent à tous les objets de police civile, ecclésiastique et médicinale, à la surveillance des écoles, des municipalités rurales et urbaines, à la proposition aux bénéfices et aux autres employs de police, tels que l'avoient eu les directions provinciales; en général tous les objets administratifs indépendans de la finance et qui n'étoient pas spécialement exceptés. On ajouta à ces attributions le 7 octobre 1810 l'administration des biens des fondations et œuvres pies en commettant spécialement un conseiller voué pour cela au rapport de tout ce qui tenoit à cet objet important, que j'aurai occasion de traiter plus amplement dans une autre section de ce travail. On astreignit les commissaires généraux à visiter tous les ans une partie de leurs cercles de manière à ce qu'au bout de deux ou trois ans au plus ils l'eussent parcouru en entier; on leur prescrivit de consigner dans un mémoire détaillé le résultat de leurs observations et de l'envoyer en cour; indépendamment de ce rapport partiel ils durent en faire tous les ans un autre plus général sur l'état de leur province sous les différents points de vue de la population, de l'industrie, de l'agriculture. L'instruction donnée à ces autorités est du 17 juillet 1808.

Elle attribue à la personne du commissaire général seul la voix delibérative, les autres ne l'ont que consultative dans toutes les affaires qui ne doivent pas être soumises à une délibération formelle, telles que les décisions en seconde, les objets contentieux administratifs qui sont portés au collège par voye d'appel, et tout ce qui intéresse les droits 5 et propriétés des particuliers. On ne jugea pas à propos de soumettre ces corps administratifs à des visites régulières; d'où auroit-on tiré les employés qu'on auroit départis à cet effet? Du conseil d'État? Il étoit et devoit rester étranger à tout détail administratif; d'ailleurs l'expérience n'avoit que trop appris, combien ces voyages utiles aux in- 10 dividus seuls étoient inutiles à la fois et dispendieux. On pensoit que les chefs de province seroient suffisamment surveillés et balancés par les députations des cercles dont je traiterai plus bas, et les directions de finance dont je vais faire mention de suite qui étoient des autorités égales en rang et rivales du crédit et du pouvoir. 15

Ces collèges furent créés par ordonnance du 8 août 1808, composés d'un directeur et de deux conseillers. Leur compétence s'étendit à tout ce qui tenoit à l'administration des domaines, à la perception de l'impôt direct et de toutes les autres parties, qui n'étoient pas spécialement centralisées. Ils eurent l'inspection sur les receveurs du 20 cercle, les caisses de la province, la formation des états. Le directeur eut, comme l'avoit déjà le commissaire général, seul voix délibérative dans toutes les affaires courantes. Il fut cependant ainsi que lui astreint à mettre en délibération, pour être décidés à la pluralité des voix, certains objets majeurs, tels que la répartition de l'impôt, les confiscations portées 25 à la direction par voye d'appel, ce qui tenoit à l'état financier général du cercle, les pensions de retraite ou autres, les aliénations et acquisitions de domaine, les procès fiscaux, l'examen de la conduite des employés, leur cautionnement.

Plusieurs personnes même, aussi instruites que bien intentionnées, 30 gémirent dans le tems de cette séparation des pouvoirs. Elles pensoient qu'on auroit dû laisser les finances et l'administration régiminale dans les mêmes mains, que c'eût été un moyen d'accélérer la marche, de prévenir les collisions. Cependant elles ne faisoient pas attention qu'indépendamment de l'avantage d'une surveillance plus assurée, qui ré- 35 sultoit pour le gouvernement de cette division des pouvoirs, l'expérience n'avoit que trop appris qu'on ne gagnoit rien à combiner des objets

hétérogènes; que l'union n'étoit qu'apparente et extérieure, tandis que la guerre sourde et intestine des diverses branches fortement combinées n'en étoit que plus vive, discussions inévitables dont le service ne souffroit pas moins, parce qu'elles restoient un secret pour le public; que, les ministères étant divisés, la même autorité eût été réduite à recevoir des différens ministres des ordres qui facilement pouvoient être contradictoires, inconvénient très grave, dont les directions provinciales n'avoient pas été exemptes dans les derniers tems de leur gestion; que d'ailleurs dans des provinces éloignées du siège de l'administration centrale on en est si souvent réduit à ne voir que par les yeux d'autrui; cette réunion de forces entre les mains d'une personne distante de la capitale donne facilement lieu à des abus d'autorité difficiles à redresser, plus difficiles encore à prévenir et que, comme il n'auroit résulté de cette concentration ni économie ni aucun autre avantage et qu'il étoit possible qu'elle devînt dangereuse, on crut à l'époque dont je parle qu'on pouvoit se dispenser de la proposer à V. M.

Je reprends le fil de ma narration que cette courte digression a interrompue. Les autorités inférieures royales ne subirent presqu'aucun changement dans les grands contours de leur organisation. On se contenta de renforcer les baillages de deux *assesseurs*. Ces charges créées le 3 avril 1809[1]) et très dispendieuses par leur multiplicité n'en étoient pas moins indispensables, parce que l'abolition de tous les privilèges avoit prodigieusement augmenté les affaires. Ces assesseurs devinrent les associés des baillifs pour la décision finale en première instance des causes judiciaires, leurs subordonnés pour tout le reste. Les actuaires restèrent dans la position et avec les attributions que leur avoit données l'édit du 24 mars 1802.

Les *justices seigneuriales* et les *municipalités* subirent des changemens dont le détail appartient à la partie constitutionnelle et y sera traitée.

La plus grande révolution administrative de l'année 1808 eut lieu dans l'intérieur même des ministères; on substitua dans le cours des années 1808 et 1809 aux formes qui avoient existé jusqu'ici, autant de *sections* qu'il y avoit de branches administratives. Ces sections qui, comme je l'ai déjà observé, n'auroient dû être que des bureaux devinrent autant de collèges.

---

[1]) Nach dem Regierungsblatt, S. 442, schon am 8. März 1809.

Pour le département des affaires étrangères:

1° La section des fiefs et des droits régaliens. Compétence: toute la partie contentieuse du département y compris les limites, celle des fiefs, les grands procès du fisc en fait de droits régaliens, ceux des fondations, l'instruction des procureurs fiscaux. La section put expédier les affaires courantes, les objets majeurs furent réservés à la décision ministérielle. Formation: un chef, huit conseillers revêtus du titre de conseillers de légation. Création: le 24 août[1]) 1808.

2° La section héraldique. Compétence: les titres de noblesse, la matricule nobiliaire, tout ce qui tient au cérémoniel et à l'office de hérault d'armes. Formation: un chef, un premier, un second hérault d'armes. Création: le 1er novembre 1808.

3° La section des postes. Compétence: la direction de cette partie, les jugemens en dernière instance de toutes les causes relatives à cette branche de service qui n'étoient pas de nature à être portées au conseil d'État. Formation: un directeur, deux conseillers, trois assesseurs. Création: comme direction générale le 1er mars 1808, comme section le 17 septembre 1808.

Département des finances.

La section des domaines. Compétence: la direction des droits sur la drêche et le timbre, la revision des comptes de ces branches ainsi que celle de la comptabilité et des états des directions[2]) des cercles du cadastre provisoire, la conduite des procès de finance, les bâtimens autres que ceux de la cour et des fondations; le ministre devoit la consulter sur tous les grands changemens à opérer en fait de finance: les rentes et acquisitions de domaines, rachats de droits réels, l'examen de la conduite des employés, la confirmation des décisions des instances inférieures ou intermédiaires en matière des confiscations et cela, avant qu'elles ne fussent ratifiées. Formation: un président, un directeur, six conseillers. Création: le 25 août 1808.

L'administration générale des salines. Compétence: la régie et la surveillance de cette partie sur la conduite et la gestion des employés, l'administration des forêts affectées à l'exploitation.

---

[1]) Nach dem Regierungsblatt, S. 1939, am 25. August.

[2]) Kreisfinanzdirektionen.

Formation: un administrateur général avec des droits assez étendus, un directeur, six conseillers. Création: le 13 février 1807.

L'intendance générale des mines et de la monnoye. Compétence: s'explique par le titre même. Formation: un chef et quatre conseillers. Création: le 13 février 1807.

L'intendance des chasses et forêts. Compétence: tout ce qui tient à la régie de cette partie dans le sens le plus étendu, l'examen de la conduite des employés, la surveillance de leur administration, la formation des états. Composition: un chef, un directeur, quatre conseillers, deux assesseurs. Création: le 27 août 1807.

La direction générale des douanes et péages. La compétence se prononce d'elle-même; on lui donna aussi le pouvoir de prononcer en seconde instance en matière de confiscation. Formation: un directeur, trois conseillers, deux assesseurs. Création: le 2 septembre 1807.[1]

Département de l'intérieur.

Section de la police générale. Compétence: la surveillance de cette importante partie dans tout le royaume, le département et l'analyse à l'usage du ministère des rapports généraux et particuliers des instances inférieures et intermédiaires, la proposition aux employs, l'examen et le rapport des plans et propositions, la gendarmerie et autres corps de sûreté. Formation: un chef, deux conseillers, un assesseur avec voix délibérative. Création: le 27 août 1807.[2]

La direction générale des ponts et chaussées. Compétence: tout ce qui tient à la police, à l'entretien, à la nouvelle construction de grands chemins, ainsi que l'entretien, la construction des digues, les corrections du cours des fleuves et torrens, la formation des états et des devis, la surveillance des employés, la proposition aux places vacantes. Cette section devoit se concerter avec celle de la police générale pour tout ce qui tenoit à cette branche du service public. Formation: Le directeur général, un second directeur, un ingénieur en chef. Création: le 1er septembre 1808.

Section de l'instruction publique. Compétence: la direction et la surveillance de toutes les instructions qui ont rapport à l'instruction publique, y compris les universités; tant pour ce qui regarde

[1]) Nach dem Regierungsblatt, S. 1825, am 2. November.

[2]) Nach dem Regierungsblatt, S. 1953, am 25. August 1808.

la rédaction que l'exécution du plan d'étude dans les villes et les campagnes, la proposition aux chaires des universités, lycées et gymnases et à celles des maîtres d'école de campagne. Formation: un chef, trois conseillers avec voix et séance, avec le pouvoir d'admettre à leurs délibérations pour les cas les plus importans quelques personnes qu'ils jugeroient les plus instruites dans cette branche intéressante de l'administration. Création: le 15 septembre 1808.

Bureau médicinal. Ce bureau fut créé le 8 septembre 1808 et combiné originairement avec la section de la police dont il devint partie intégrante. Mais il ne tarda pas à devenir une section séparée, composée de deux conseillers et d'un secrétaire. Son ressort s'étendit à toutes les branches de la médecine et des établissemens qui en dépendent.

La section des affaires ecclésiastiques. Compétence: la direction du clergé de toutes les religions dans ses rapports intérieurs de discipline aussi bien que ceux, où il se trouve avec l'ordre social en général, l'examen préliminaire des bulles du pape et des mandemens des évêques, les dispenses de mariage ou autres, l'exercice des droits épiscopaux du souverain sur les protestans, la proposition à tous les bénéfices et cures de toutes les communions. Formation: un chef, deux conseillers ordinaires, un protestant et un catholique, deux membres extraordinaires protestans pour les matières consistoriales. Création: le 8 septembre 1808. On ne tarda pas à s'apercevoir des inconvéniens d'un ordre de choses aussi compliqué.

La section de l'administration générale des fondations. Compétence: la surveillance et la revision des comptes ainsi que de la gestion et de la conduite des administrations locales établies depuis le 1er octobre 1807 dans tout le royaume pour les fondations en remplacement de l'ancienne forme. Formation: un chef, quatre auditeurs de compte de la première classe, huit de la seconde classe, six calculateurs. Création: le 1er novembre 1807.

Les députations des directions s'étoient querellées entr' elles. Ces querelles cessèrent avec l'existence de ces compagnies, mais les sections, leurs successeurs, ne s'en disputèrent pas moins. Les actes et les pièces du procès se perdoient pendant le cours de ces discussions aussi multipliées que vives et prolongées, les régistrateurs ne pouvoient plus répondre de l'exactitude de leur service indépendamment des

gémissemens des solliciteurs qui se consumoient en frais inutiles, en attendant des résolutions lentes à venir. Les sections tiroient toutes les affaires à elles, les ministres se trouvoient surchargés d'une telle quantité de décisions à donner que le travail le plus assidu, l'application la plus soutenue ne pouvoit plus y suffire. Cette concentration surchargea la capitale qui est nécessairement le point le plus cher d'un royaume d'une multitude d'employés auxquels leur traitement ne suffit pas, et qu'il fallut sans cesse secourir. La nouvelle organisation se trouva, quand elle eut été complètement achevée, être plus chère qu'on ne l'avoit cru. La finance se souviendra longtems de l'augmentation des dépenses que produisit l'année 1808 particulièrement dans l'ordre judiciaire, où le nombre des assesseurs de chaque tribunal dut être augmenté, et où chaque tribunal de ville constitué en forme de cour de justice retomba pour son entretien à la charge du prince. Tout ce plan avoit été cependant longuement combiné, amplement discuté par des commissions, le conseil d'État, celui des ministres, réduit par la régularité méthodique de l'édifice, on n'en apperçut ni le dispendieux ni la complication. Il fallut que l'expérience vînt encore une fois éclairer les esprits, dessiller les yeux.

Nous nous traînames tous péniblement à travers ce chemin raboteux et difficile pendant tout le cours de l'année 1809 au milieu des embarras que nous donnoient la politique et la guerre. Quand V. M. eut joint le fardeau des finances à celui que je portois, je vis dans son entier la grandeur du mal qui m'avoit déjà quoique plus foiblement frappé jusqu'ici. Je résolus de tout tenter pour remédier à tous ces inconvéniens. Il me parut que le meilleur moyen d'y parvenir étoit de décharger la personne du ministre du fardeau énorme des détails minutieux qui lui enlevoient avec un tems précieux la faculté de s'occuper avec suite et connoissance de cause des grands objets de son administration, de diminuer les écritures en augmentant la compétence des autorités provinciales et en réunissant dans un seul collège central les attributions qui dans chaque département se trouvoient divisées entre plusieurs sections, de ramener une plus grande économie en diminuant le nombre des individus employés dans les diverses administrations, d'exécuter ces opérations lentement, successivement, de manière à ce qu'on s'aperçût le moins et le plus tard possible que le gouvernement avoit changé de système. Les réformes de l'année 1808 s'étoient annoncées avec un grand éclat, elles avoient été blamées

par les uns, louées par les autres, mais tout le monde s'accordoit assez généralement à reprocher trop de mobilité à notre système administratif. Je regardois comme essentiel d'ôter cette arme à la malveillance des critiques. V. M. approuva les idées que j'eus l'honneur de Lui présenter sur ces objets, elles furent exécutées successivement.

Dès le commencement du règne de V. M. on avoit attaché aux différens départemens ministériels, ainsi que je crois déjà l'avoir dit, plusieurs conseillers rapporteurs avec le titre et le rang de référendaires intimes. Ces places très différentes de ce qu'elles avoient été sous le règne de l'électeur votre oncle, où ils dirigeoient souvent en chef les départemens et assistoient aux conférences ministérielles, se trouvoient par conséquent en vue et responsables, réunissoient une certaine représentation de grands appointemens du moins relativement aux autres employés, une influence assez marquée sans responsabilité, puisque le ministre en signant leurs expéditions s'en approprioit le contenu. L'opinion publique se prononça de bonne heure contre une institution qu'elle regardoit comme également inutile et dispendieuse et que, pour dire la vérité tout entière, la conduite de ceux qui remplissoient cette charge rendit souvent plus odieuse encore. Dans la vue de diminuer l'arbitraire que plus d'une fois on reprocha aux décisions qu'ils proposoient à leurs chefs, on prit bientôt le parti de les réunir en séances départementales auxquelles le ministre dirigeant assistoit presque toujours. C'est de cette formation que je proposois à V. M. de profiter pour soulager le ministre de la partie la moins importante de ses travaux, en étendant la compétence de ces assemblées de départemens et en donnant à leurs séances une forme assez régulière, pour qu'elle devînt envers le public le garant de la maturité des décisions qu'il leur seroit permis de prendre de leur chef.

Ce plan fut introduit pour le département de l'intérieur par la résolution de V. M. du 8 octobre 1810. Tous les chefs de section et les deux conseillers médicinaux furent astreints à assister aux séances; on statua que toutes les résolutions s'y prendroient à la pluralité des voix, qu'il seroit tenu par un secrétaire un procès verbal des délibérations, que tous les objets dépendans du ressort du département appartiendroient à cette réunion à l'exception des nominations aux offices et aux bénéfices. Les dons, pensions, gratifications non compris dans l'état fixe des dépenses, l'examen de la conduite des

officiers civils, les dispenses, concessions, les objets systématiques, régulatifs et législatifs en seroient exceptés et réservés à la seule connoissance du ministre et à son travail avec V. M.

Dans le département des finances les séances furent régularisées
5 dans la même forme. La section des domaines perdit l'inspection sur la comptabilité, mais on lui renvoya la conduite de tous les procès du domaine, la décision en seconde instance de toutes les confiscations qui jusqu'ici avoit appartenu à la direction des douanes, en admettant aux jugemens un membre de cette direction avec voix informative.
10 Les autorités centrales aussi bien que les directions des provinces reçurent l'autorisation de conférer elles-mêmes les pensions et recours qui seroient fondés sur une loi précise et formelle, à la charge d'en mettre à la fin de chaque mois l'état sous les yeux du ministre; les états des diverses régies et celui des bâtimens ne durent plus être
15 présentés qu'à la fin de l'année, d'une manière assez complète pour qu'on n'ait plus à y revenir. On nomma un directeur général pour présider les séances départementales et signer toutes les expéditions qui en émanoient directement. Ces arrangemens sont publiés et développés dans la déclaration de V. M. du 7 octobre 1810. Les référés
20 de ces assemblées départementales au ministre se firent depuis cette époque par écrit dans la forme protocolaire très détaillée. Le secrétaire général du département fut chargé de les lui présenter avec les actes et pièces relatifs à chaque affaire.

Il en résulta un contrôle et une sûreté de plus pour les parties
25 intéressées jusques-là, le rapport s'étoit fait verbalement et souvent très succinctement. Les expéditions même en matières abandonnées à la décision des départemens ne purent se faire qu'après que le ministre en eut vu le journal et eut apposé son Vidit afin de s'assurer par lui-même que les loix étoient observées et que les bornes de la com-
30 pétence qu'elles fixoient n'avoient pas été passées. C'étoit à quoi se réduisoit et devoit se réduire cette revision. Il eût été également impossible et contraire au double but qu'on s'étoit proposé, celui de soulager le chef et d'accélérer le travail, de s'étendre plus loin et d'entrer dans le fond de l'affaire décidée par le département.

35 Après avoir pourvu au centre on en vint aux extrémités. La première opération que le ministère crut devoir proposer pour débarrasser les départemens du trop grand nombre de décisions qui pesoient sur eux

et donner plus de force et d'activité aux autorités provinciales, porta sur l'administration des fondations. Depuis le 1er novembre 1807 les administrations des différens districts ne dépendoient que du bureau central établi près du ministre de l'intérieur, elles lui rendoient compte directement. Le 16 octobre 1810 on les remit sous la direction des 5 commissaires généraux, qui devinrent l'instance intermédiaire entre les administrateurs et le ministère. On régla en même tems le nombre des employés, leurs différens grades, leurs traitemens et pensions de retraite, leurs rapports avec les différentes instances et la forme des comptes qu'ils avoient à rendre. Indépendamment de toute considération prise du 10 soulagement dans le travail, cette mesure étoit d'ailleurs impérieusement provoquée par d'autres causes. On se plaignoit vivement de la hauteur et de l'air d'indépendance qu'affectoient les administrateurs des fondations vis-à-vis des chefs des provinces qui représentoient cependant la personne de V. M., on joignoit à ces premiers reproches l'imputation 15 bien plus grave de négliger l'entretien des fondations, de laisser périr sans secours les pauvres et les malades pour gagner la bienveillance de leurs supérieurs en faisant de plus grosses remises à la caisse centrale, on disoit encore que chez quelques-uns d'entre eux ce désir avoit été poussé au point de les engager à envoyer dans la capitale, 20 comme excédent de recettes sur la dépense, des capitaux remboursés qui auroient dû être remplacés sur le champ, pour que les intérêts servissent à couvrir les frais courans. Un rapport volumineux du cercle de la Rezat contenoit la longue énumération de ces griefs et d'autres encore. Le bureau central consulté fournit des éclaircissemens qui 25 ne me parurent pas entièrement satisfaisans. Quoiqu'il en soit, ces cris cessèrent, dès que les commissaires généraux eurent été remis en contacte immédiat avec les administrateurs des fondations; devenus les témoins et les surveillans de leur gestion, ils purent se convaincre de la manière dont elle étoit conduite et réprimer dès leur naissance 30 le germe des abus, s'il y en avoit.

Depuis le 2 octobre 1811 on augmenta successivement et peu à peu la compétence des commissaires généraux. Les événemens ayant fait vaquer presque toutes les places des chefs des sections de l'intérieur, V. M. ne leur donna plus de successeurs, on profita même 35 de la circonstance pour abolir entièrement les sections et leurs services. On leur substitua un conseil départemental formé de six

conseillers de plus, non compris le conseiller médicinal, sous la présidence et la direction des deux seuls chefs de section qui restoient encore. La ci-devant section de l'instruction publique devint ainsi que celle des fondations et le consistoire une commission subordonnée
5 à ce conseil et présidée par un de ces membres. Cette nouvelle institution faisoit d'une manière plus rapprochée du ministère et par conséquent plus avantageuse et moins sujette à cet esprit de contradiction qu'on a souvent avec raison reproché au collège, toutes les fonctions d'une régence centrale du royaume; toutes les attributions
10 de l'intérieur passoient par ce canal, elle adressoit des rapports au ministère et en recevoit des résolutions. La section des domaines du département des finances reçut successivement une organisation analogue: on étendit la sphère de son ressort à tout ce qui tenoit à l'exécution des lois et du système financier; elle devint l'organe par
15 lequel passoit tout ce qui avoit rapport aux aliénations, aux fermages et aux purifications des domaines, les pensions, les dons, gratifications, propositions aux places, visites de recettes; on prenoit, et elle donnoit son avis dans tout ce qui ne tenoit pas à l'application stricte et directe d'une loi ou d'un principe établi; elle pouvoit agir par elle-même.
20 Dès que la règle étoit fixe, les directions provinciales des finances qui déjà dépendoient d'elle lui furent subordonnées d'une manière encore plus positive, ainsi que la direction des douanes, des ponts et chaussées, des mines et celle des salines. Toutes ces administrations reçurent l'ordre de lui adresser des rapports et d'en recevoir des rescrits. Cette section
25 prit avec les mêmes formalités la forme d'un collège supérieur des finances. On ne put rien changer pour le moment à la constitution des sections attachées au département des affaires étrangères par suite de la position particulière à ce ministère et de la nature de leurs attributions. Il fallut se contenter d'étendre un peu la sphère de leur
30 autorité et de méditer sur la question, si et comment on pourroit combiner celle des fiefs avec le conseil départemental de l'intérieur.

L'économie ne fut pas perdue de vue dans toutes ces modifications du système de 1808. La suppression des places des chefs des sections et quelques autres retranchemens dans les bureaux de l'intérieur pro-
35 curèrent un bénéfice assez considérable. On essaya de ne plus donner d'assesseurs aux baillages des nouparvelles acquisitions faites suite de la paix de Vienne en 1809 non plus qu'à la partie du Tyrol que ce même

traité rendit au royaume, lorsque dans le courant de l'année 1810 on procéda à l'organisation de ces provinces. On les partagea en trois classes; il n'y eut que ceux de première classe auxquels on attacha un seul adjoint avec le rang d'assesseur, ceux de seconde et de troisième classe durent se contenter les uns d'un actuaire, les autres d'un écrivain assermenté; on réunit plusieurs baillages dans un district pour la justice criminelle et on donna un adjoint pour cette partie aux baillifs à qui l'exercice en fut confié. Cette *division des baillages en trois classes* s'étendit successivement dans tout le royaume. Quand la juridiction eut été rendue en 1812 à la noblesse, on adopta peu à peu le principe de ne plus nommer aux baillages ni aux places d'assesseurs qui viendroient à vaquer, mais d'en faire exercer les fonctions par commission et provisoirement par des „*accessites*"[1]) examinés et approuvés. La section des domaines reçut l'instruction précise, avant de proposer le remplacement d'une recette, d'examiner, s'il étoit possible, sans que la perception et les contribuables en souffrissent, de la réunir à une recette voisine afin d'épargner l'entretien d'un employé.

Aucune de ces mesures ne parut dans les feuilles publiques avec les apparences d'un grand changement dans le système général de l'administration, tout s'opéroit dans le silence avec toute la mesure que le gouvernement pouvoit y mettre. Les départemens seroient devenus des collèges délibérans assez fortement constitués pour remplir le but de leur création, la chose changeoit, les noms restoient, chacun se trouvoit à sa place sans froisser un rapport, sans blesser un sentiment, sans exciter une crainte. Déjà le principe de la délibération collégiale, des commissaires généraux étoit adopté. La section des domaines et le département de l'intérieur avoient fait, chacun de leur côté, un travail qu'il eût fallu combiner et perfectionner par une délibération plus mûre et plus étendue. L'organisation du conseil d'État dans lequel les référendaires des finances, les seuls qui restassent encore, auroient trouvé leurs places, se préparoit sur les bases que j'ai indiquées plus haut. Le ministère, contrôlé de la seule manière qui soit compatible avec sa position dans l'État et l'éminence de ses fonctions ne pouvoit être un objet de méfiance que pour ceux à qui l'unité de volonté et la force d'exécution devoit déplaire.

---

[1]) Rats-Accessisten.

Tel étoit l'état des différens pouvoirs administratifs au 1er février 1817.

Il me reste à rendre compte de ce que V. M. a fait pour le personnel des employés. Indépendamment de la loi qui abolissoit les survivances, différentes décisions consécutives prononcèrent la
5 cessation de toute hérédité d'offices; elle avoit existé par quelques décrets particuliers des deux derniers souverains pour certains gouvernemens de provinces. V. M. continua l'exécution des mesures que feu l'électeur votre oncle avoit arrêtées dès 1798 pour la suppression des baillages héréditaires, en dédommageant les propriétaires qui les
10 auroient acquis à titre légal et onéreux, indemnité du moins équitable, et dont on trouvoit une partie des fonds nécessaires dans la vente des biens attachés à cette place.

Le 21 mars 1800 parut une ordonnance qui fixa les rangs des officiers civils et militaires d'après sept classes différentes. La
15 vétilleuse importance avec laquelle cette question secondaire, sans être tout à fait oiseuse, a été traitée presque partout, excita aussi en Bavière des réclamations assez fortes pour empêcher que cette ordonnance rendue avec une certaine solemnité n'eût eu sa pleine exécution.

Toutes les places depuis votre avènement, Sire, jusqu'à ce jour
20 ont été données constamment ou d'après le propre mouvement et les ordres personnels de V. M. ou d'après un ordre de tableau sur lequel chaque aspirant se trouve classé d'après ses rapports individuels, ceux de sa famille, ses années de service, ses qualités morales et intellectuelles; les collèges et autres autorités supérieures qu'on ne manqua
25 jamais de consulter étoient astreints à joindre à leur avis motivé un extrait de ce tableau pour chacun des compétens.

La Bavière a toujours été l'État qui s'est occupé avec le plus de libéralité et de bienveillance du sort de ses serviteurs et de celui de leurs familles. Dès 1750 on avoit par une ordonnance tenté d'établir plus de
30 système et de régularité dans cette partie. Cet essai ne remplit pas entièrement l'objet qu'on s'étoit proposé; l'augmentation des prix ne permit pas de s'en tenir scrupuleusement à des proportions calquées sur le moment où on les avoit établies, il fallut s'en écarter, l'arbitraire s'introduisit, et la faveur usurpa les droits des services et de l'indigence.
35 A l'avènement de V. M. les yeux se reportèrent sur le sort de ces familles intéressantes; on pensa à établir une caisse de veuves; il doit se trouver aux actes de la ci-devant direction générale un travail sur

cette matière, rédigé par le directeur général du bureau des cadastres, Grünberger, un des hommes les plus versés dans les mathématiques et la science de l'arithmétique politique que V. M. ait au service de sa couronne. Cet établissement n'ayant pu avoir lieu et le recès de la députation du 26 avril 1803 ayant prononcé la sécularisation du clergé régulier à condition qu'une partie de ses biens seroit employée à des actes de bienfaisance, V. M. crut ne pouvoir mieux remplir cette obligation sacrée qu'en s'occupant promptement du sort des veuves et des orphelins. Dès le 14 juin 1803 il parut un règlement détaillé, qui détermina d'après seize classes la proportion des pensions des veuves, depuis 2000 florins jusqu'à 52 florins, celle des enfans de deux cents florins à douze florins et des doubles orphelins de père et de mère de trois cents florins à dix-huit florins. L'ordonnance du 1er janvier 1805 fixa de la manière la plus détaillée les rapports politiques des différens employés à l'égard de l'État, les obligations respectives, les pensions de retraite, celles des veuves et des enfans, des orphelins, les cas, où on pourroit demander ou recevoir sa démission, la quantité du dédommagement auquel on avoit droit toutes les fois qu'on étoit transféré sans l'avoir sollicité et sans être avancé en grade ou en solde d'une place à une autre. Cette ordonnance connue sous le nom de pragmatique de service (Dienst-Pragmatik) est devenue trop célèbre par ce qui a été dit pour et contre elle, pour qu'il soit nécessaire d'entrer dans de plus grands détails à son sujet.

Cette loi bannit à jamais toute interprétation arbitraire, elle établit pour presque toutes les hypothèses des règles claires et précises, c'est un mérite qu'on ne sauroit lui contester. Elle affecte à la vérité sur les domaines de l'État une dépense fixe considérable, qui à l'instar de ce qui se pratique dans d'autres pays auroit pu être acquitée par une déduction sur les traitemens ou d'autres payemens volontaires des employés; mais outre la difficulté de fixer pour ces sortes d'établissemens des calculs assez justes, pour qu'ils puissent se soutenir sans recourir toujours à de nouveaux secours de la part du gouvernement, il est incontestable que V. M. avoit par un acte diplomatique européen contracté l'obligation de faire sur les fonds des couvens incamérés des œuvres de bienfaisance, et que dans le préambule de son édit du 14 juin 1803 Elle indiquoit la caisse des veuves comme un des objets sur lesquels son intention étoit qu'elle fût dirigée. Ce qui s'est exécuté

en 1805 n'étoit donc que la conséquence de ce qui avoit été prononcé deux ans auparavant.

On a reproché à cette ordonnance pragmatique d'être trop dispendieuse, d'accorder des pensions qui surpassoient les moyens de l'État
5 qui les donnoit, et souvent les services de ceux qui les recevoient. Mais cette critique faite avec la légèreté et le défaut de connoissance de cause qui n'accompagnent que trop souvent celle qu'on se permet sur les opérations administratives, a été démentie par un examen réfléchi. On avoit été entraîné d'abord par le calcul de quelques grosses pen-
10 sions des officiers civils les plus distingués, sans faire réflexion que c'étoit le plus petit nombre; un tableau dressé avec la plus grande exactitude de tous les traitemens suivant leurs différentes classes a démontré jusqu'à l'évidence que le nombre des petits salariés étoit tellement considérable qu'en partant du principe du cinquième des
15 appointemens établi par la pragmatique les veuves et les orphelins, loin de jouir du superflu qu'on leur avoit si gratuitement prêté, manquoient souvent du nécessaire au prix où les vivres étoient montés. V. M. fut obligée de venir au secours des moins fortunés, soit par une augmentation de pension que la pragmatique admettoit pour ces fa-
20 milles indigentes ou celles dont les chefs auroient rendu des services extraordinaires, soit par des assignations temporaires sur la caisse des secours, qui fut établie plus tard comme un supplément nécessaire à l'insuffisance des fonds que le trésor public consacroit à l'entretien des veuves. Je parlerai plus en détail de cette fondation en traitant des
25 dépenses publiques, mais il fallut du tems pour amener cette conviction tardive, les clameurs devinrent d'abord si fortes qu'elles excitèrent toute l'attention du feu baron de Hompesch. Au commencement de son ministère il fut tenté de proposer à V. M. la révocation de la loi, mais il se trouva arrêté par les cris de la multitude des parties intéressées
30 qui cette fois-ci étouffèrent ceux des fondeurs; il se contenta de l'ordonnance du 8 juin 1807, qui assujettit au profit de la caisse future des veuves tous les salariés dont le traitement surpasse six cents florins, à une retenue proportionnée à leurs appointemens, et qui pour la classe la plus fortement imposée est de 3 %. Il a souvent été question
35 depuis sa mort de supprimer cette retenue; je m'y suis toujours refusé et par la considération de l'intérêt personnel qui auroit paru me guider, et par celle de ne retrancher aucune des parties même

les plus petites du revenu public dans les circonstances critiques où je me suis trouvé.

Une objection plus fondée qui a été faite à la loi que nous analysons, est celle de donner toute garantie à l'employé et aucune à l'État qui accepte et paye ses services. Cette réflexion n'avoit pas échappé aux rédacteurs de la pragmatique, mais ceux qui se reporteront au tems où elle a été publiée apprécieront sans peine leurs motifs. Rédigée plus tard, on y eut donné plus d'attention. Cette omission a été réparée depuis par l'article 4557[1]) de la constitution générale du royaume qui n'admet qu'au bout de six ans de services non interrompus un officier civil, revêtu d'une charge qui lui permet d'aspirer à la jouissance des droits que la pragmatique de 1805 leur donnoit à tous, sans exception aucune, à dater du jour de leurs décrets. Cet espace de tems dut paroître suffisant pour éprouver un individu et juger, s'il mérite la confiance qu'on veut lui accorder. La déclaration du 28 novembre 1812 expliquant ce que la constitution laissoit encore à désirer, déclare que tous ceux qui se trouvoient au service actif de la couronne à l'époque du 1er mai 1808, jour de la publication de la constitution, seroient aussi admis de plein droit et par suite du fait simple à la jouissance des avantages de la pragmatique; que par les charges qui donnoient, suivant le texte de la charte constitutionnelle, le droit d'y aspirer, il falloit entendre celles des conseillers effectifs, au bout de six ans révolus d'exercice non interrompu; que les individus qui auroient été reçus plus tard ou qui n'auroient pas rempli la condition exigée ci-dessus, ne pourroient à la vérité être admis à réclamer le bénéfice de la loi, mais que, si on étoit satisfait d'eux et qu'ils vinssent à mourir au service ou à être déplacés par la suite seule d'une mesure générale d'administration, V. M. se réservoit ou de leur accorder ces avantages, si Elle le jugeoit convenable, ou de pourvoir à leur entretien et à celui de leur famille.

La critique s'est exercée aussi d'une manière particulière sur l'article de la pragmatique, qui règle les frais de transport de ceux des officiers de Votre Majesté qui seroient transférés d'une ville ou station à l'autre; on a cru trouver dans l'échelle proportionnelle fixée par la loi, d'après la mesure des distances et en admettant une différence

---

[1]) Soll heißen: Titel 3, § 7.

entre les personnes mariées ou non, une générosité excessive. Il est à remarquer qu'elle déterminoit dès le principe que les employés qui auroient demandé à être transférés, n'auroient pas de droit à une indemnité pour frais de voyage et de transport. Une décision de V. M. 5 rendue le 5 septembre[1]) 1808, sur le rapport du baron de Hompesch, déduit un semestre du surplus du traitement qu'obtient un employé, qui change de station avec avantage, et ordonne que l'indemnité ne lui seroit payée que sur le pied du surplus. La section des domaines avoit eu ordre de dresser sur cette matière un règlement beaucoup 10 plus strict que les précédens; il excluoit de toute prétention au dédommagement ceux qui obtiendroient une augmentation de traitement quelconque, et renforçoit sur ce point la rigueur de la loi; il statuoit que sans des causes graves les autorités devoient s'abstenir de proposer des changemens de station. Ce projet avoit reçu au premier février 15 1817 l'approbation du ministère, il étoit mis au net et prêt à vous être présenté, Sire; j'ignore ce qu'il est devenu. J'ai du reste peu de chose à remarquer sur le fond d'une question que chacun jugera selon son caractère et sa position. Les rédacteurs de la loi avoient cru devoir avant tout en appeler à la générosité de V. M. pour des familles, qui 20 jamais ne changent de domicile sans être exposées à des pertes sensibles.

Les agens diplomatiques sont placés hors des règles ordinaires; leur pension de retraite ou celle de leurs veuves et orphelins ne devoient jamais aux termes de la loi dépasser celle d'un commissaire général. On partoit en cela de la maxime que leur traitement étoit uniquement 25 calqué sur la représentation inséparable de leurs places et qui cessoit avec leur activité, il ne pouvoit y avoir d'égalité entre des catégories si différentes.

On m'avoit proposé de placer les ministres d'État dans la même classe que les agens diplomatiques; mais j'avoue que malgré l'air 30 d'égoïsme, qu'on pouvoit prêter à mon refus, je ne pus me résoudre à adopter cette idée. Il m'a paru que dans un État où les fortunes sont peu considérables, il y auroit de l'injustice et même des inconvéniens plus graves encore à exclure du bénéfice de la pragmatique les premiers serviteurs de l'État, ceux que leur situation expose aux 35 plus grands chagrins comme au plus d'inimitiés.

---

[1]) Nach dem Regierungsblatt, S. 2174, vom 15. September.

L'introduction des uniformes civils date aussi en Bavière du règne de V. M.; il n'existoit sous le règne de l'électeur votre oncle que pour les individus attachés au service du conseil de guerre, des mines, des forêts et des salines. Le département des affaires étrangères fut le premier à qui on accorda cette distinction par un rescrit du 19 avril 1799. Elle fut successivement étendue à tous les collèges existans alors ou établis depuis aux autres ministères, au conseil d'État lors de sa création, aux baillifs et receveurs, aux États de Bavière tant qu'ils existèrent, aux Landsassen du Haut-Palatinat et du duché de Sulzbach dans le tems que ces pays formoient encore des provinces séparées. Les règlemens émanés à ce sujet dans les années 1799, 1800, 1801, 1802, 1804, 1806, 1808, 1810 et 1811 forment un cadre entier dans lequel on a essayé souvent de concilier les vanités, les prétentions qui se développoient pour ainsi dire sous la main de l'administration à mesure qu'elle entamoit cette partie, en apparence si minutieuse.

V. M. se proposoit en introduisant ce costume le but de combiner dans ceux qui étoient attachés au service de sa couronne plus d'économie et de décence; Elle avoit pensé avec raison que des hommes qui se présenteroient avec la marque de leurs places, s'habitueroient à se respecter davantage, que réunis en séances dans leurs collèges, celles-ci en deviendroient plus dignes et plus imposantes, qu'enfin la simplicité du costume en resserrant le luxe dans des bornes plus étroites, deviendroit un gain pour les familles. L'effet a-t-il répondu à l'attente? j'en doute, et j'ai plutôt des raisons de croire le contraire. L'envie de briller n'a pu être étouffée, elle a ici, comme partout, joué son rôle, pris sa part, les uniformes au lieu d'être simples sont devenus d'une richesse incommode. Il en est résulté que peu à peu chacun s'en est fait un à sa manière, ou n'en a plus porté du tout. Dès le 3 août[1]) 1801 il a fallu rappeler l'ordre à cet égard; peut-être eût-il mieux valu au lieu de distinguer absolument les différentes branches du service d'établir un seul costume, en le modifiant suivant les différentes classes, de manière que les ministres, le conseil d'État eussent chacun leur costume, et qu'il seroit le même pour les individus revêtus de la même dignité. Ce mode a été adopté par plusieurs États,

[1]) Nach dem Intelligenzblatt, S. 516, 3. Juli.

sans qu'il en résultât le moindre inconvénient; on a remarqué que quelque fois le même habit formoit un lien d'union entre les hommes.

L'institution de l'ordre de la couronne de Bavière pour le mérite civil doit être mis au nombre des encouragemens que V. M. a
5 offerts à l'émulation des serviteurs de l'État, qui se distingueroient dans leurs fonctions. Il n'existoit avant votre règne que l'ordre du lion, institué par l'électeur Charles Théodore en 1768, une médaille qu'on donnoit également à ceux qui se distinguoient sans distinction d'état, et une décoration réservée aux militaires seuls. En 1806 Elle avoit créé un ordre mili-
10 taire dont les statuts furent calqués d'après ceux de l'ordre de Marie-Thérèse d'Autriche. Le 19 mai 1808 Elle institua l'ordre de la couronne de Bavière, qui fut installé le 27 mai, jour de sa naissance. On déclara admissible à l'ordre tout individu né ou naturalisé bavarois, qui se distingueroit par ses services et ses qualités personnels sans distinction
15 de naissance; des étrangers même pouvoient y être reçus, s'ils avoient été utiles au royaume. Il fut partagé en quatre classes dont la médaille forma la première, cent chevaliers, vingt-quatre commandeurs, douze grand-croix les trois autres. On lui donna deux dignitaires, un chancelier et un trésorier. Ces deux officiers assistés de deux grand-croix
20 et d'autant de commandeurs devoient former le conseil de l'ordre; ce conseil s'assembloit deux fois par an pour proposer au monarque les sujets qui leur paroissoient les plus dignes de la médaille et de la croix. On se réserva d'assigner à l'ordre un fonds pour sa dotation. Cette dernière condition a été remplie autant que les circonstances l'ont
25 permis par l'abandon que V. M. fit en 1812 à l'ordre pour le mérite des biens de celui de St. Rupert de Salzbourg, et les précautions qu'on a prises afin de lui en conserver la jouissance. Cette donation a environ 170000 florins qui jusqu'à présent ont été administrés par le directeur général des finances du cercle supprimé de la Salzach. Elle
30 attend les mesures qu'on voudra prendre pour la compléter et la distribuer. J'avois chargé le secrétaire général des affaires étrangères, qui l'est en même tems de l'ordre, de me présenter un rapport à ce sujet. Un décret du 22 décembre 1812 accorde la noblesse personnelle à ous les membres de l'ordre de la couronne de Bavière, avec la
35 faculté de la transmettre à celui de leurs héritiers qu'ils choisiroient, en observant les formes prescrites par la loi et en payant le quart de la taxe ordinaire.

On ne peut se refuser ici aux remarques suivantes. Les statuts de l'ordre n'ont pu, à raison des orages du tems, être observés avec l'exactitude qui eût été convenable. Le nombre des décorations a été trop multiplié particulièrement en faveur des étrangers. Il ne s'est plus tenu de chapitre depuis 1809, et V. M. a jugé à propos de donner motu 5 proprio et de son cabinet toutes les décorations qui ont été distribuées depuis; peut-être regardera-t-Elle comme utile de se départir de ce système et de ramener les institutions primitives.

L'ordre de St. Hubert avoit été renouvelé en 1709 par l'électeur palatin Jean Guillaume et transporté en Bavière par feu l'électeur. Le 10 19 mai 1808, jour de la création de l'ordre civil, V. M. donna à son sujet la déclaration suivante: cet ordre est confirmé dans son rang de premier ordre du royaume; les grand-croix qui seroient décorés en même tems de celle de la couronne de Bavière précéderoient tous les autres et ne marqueroient cette dernière décoration que par la petite croix à la 15 boutonnière. Le nombre des capitulaires resta fixé à douze, qui devoient être choisis à l'avenir parmi ceux des commandeurs de l'ordre civil, qui en seroient les plus dignes et auroient six ans d'ancienneté en cette qualité. La proposition des plus dignes parmi les aspirans fut abandonnée au chapitre de l'ordre de St. Hubert, qui à l'avenir s'assem- 20 bleroit tous les ans et régulièrement le 12 octobre. L'ordre de St. Hubert sera admis en tems et lieu à participer à la dotation promise à l'ordre pour le mérite. Il fut statué: qu'on n'y admettroit à l'avenir d'étrangers que les souverains régnans de la confédération du Rhin alors (aujourd'hui fédération germanique) et ceux de leurs agnats qui 25 n'étoient ni serviteurs ni sujets d'un autre prince; que la classe des princes telle qu'elle avoit existé jusqu'ici cesseroit; ceux qui en seroient décorés par leurs souverains respectifs lors d'une échange de décorations entre deux cours, que le nombre des chevaliers de cette classe resteroit indéterminé, mais qu'ils ne pourroient jamais être admis ni au chapitre ni 30 à la jouissance d'aucune partie des émolumens.

Les réflexions que je me suis permises sur l'ordre pour le mérite se représentent encore ici. Le nombre des décorations a été trop multiplié à l'étranger, surtout en France. On n'a pas toujours choisi des personnes assez éminentes pour que leur dignité soutînt celle de 35 l'ordre. Il n'a plus été tenu de chapitre depuis 1800, et l'article III du statut organique du 19 mai 1808 n'a jamais été exécuté à cet égard.

Il ne seroit pas même à désirer qu'on en revînt à l'observation des statuts. Du reste les anciennes règles exigeoient des preuves de noblesse pour être admis à l'ordre de St. Hubert; la constitution du royaume, en déclarant que tous les citoyens pourroient également aspirer à toutes les dignités, sans distinction de naissance, avoit tacitement aboli les règlemens de cette nature; on crut devoir éviter dans la rédaction du statut de 1808 de se prononcer sur cette question, pour conserver la liberté de faire ce qui seroit jugé convenir au lustre de l'ordre, sans heurter aucun principe.

Le Bas-Palatinat de la rive droite du Rhin et le duché de Berg reçurent aussi dans cet intervalle une organisation analogue à celle de la Bavière, l'un en 1801, l'autre en 1802. Ces deux provinces ont fait pendant trop peu de tems partie des États bavarois pour que j'aie cru devoir m'en occuper.

Je termine ici ‹ce› que j'ai à dire sur le mécanisme de l'administration générale du royaume. Il y a eu sans doute bien des variations dans la marche, bien des essais infructueux. Ils sont tenus quelque fois à l'esprit remuant du siècle, plus fréquemment au partage de l'autorité qui amenoit des vues divergentes; mais il est certainement peu de pays où on se soit occupé avec tant de suite à perfectionner le système administratif, à prévenir l'influence de la faveur sur les nominations, à exciter l'émulation parmi les employés, à les tranquilliser sur leur avenir. Je passe à l'examen du système constitutionnel.

Section troisième.

Des maximes suivies relativement à la constitution du royaume

depuis 1799 jusqu'au 1er février 1817.

Parmi les provinces que Votre Majesté hérita de ses prédécesseurs ou acquit depuis, les unes avoient toujours eu des États provinciaux et les avoient conservés, tels que la Bavière, le duché de Neubourg et de Berg; d'autres en avoient eu et les avoient perdus, tel que le Haut-Palatinat où le ban de l'empire prononcé en 1621 contre Frédéric V 5 et ses adhérens frappa également tous ces vassaux qui avoient soutenu de tous leurs moyens ce malheureux prince dans son expédition de Bohême. L'électeur Maximilien Ier en acquérant cette province les rétablit en 1629 dans la jouissance de leurs droits civils, celle de leurs juridictions et propriétés particulières, mais il ne se crut pas obligé de 10 rendre au pays sa constitution politique; les États ne furent plus convoqués. Ils reparurent un moment en 1709 pendant la courte possession de l'électeur palatin Jean Guillaume, pour disparoître à jamais en 1714. Les États de Neubourg constitués au milieu du 16ième siècle eurent l'origine la plus respectable. Les propriétaires s'étoient réunis pour 15 dégager le pays des mains de l'empereur Charles V et le rendre à leur souverain qui confirma leurs privilèges et leur association. Les États du duché de Berg sont très anciens. Leur constitution, qui d'ailleurs ne dura que quelques années pour le gouvernement Bavarois, est trop connue par l'histoire ainsi que leur influence, pour qu'il soit nécessaire 20 d'entrer dans aucun détail à cet égard.

La forme, les droits de toutes ces corporations avoient entr'elles une grande analogie. Elles étoient toutes formées par les propriétaires

de terres immatriculés, le clergé composé des abbés, des chapitres et autres corporations ecclésiastiques capables de posséder, les députés des villes et des bourgs représentés presque toujours par leurs magistrats.

Ils accordoient, sans que personne leur en contestât le droit, l'impôt direct; ils concouroient à la legislation, du moins autant que leurs droits privés et leurs propriétés individuelles y étoient intéressés.

On les convoquoit tous les ans, parce que l'impôt n'étoit jamais décrété pour plus longtems. Le produit en étoit versé dans leur caisse privée, on en tiroit la somme dont on étoit convenu avec le gouvernement; le reste devenoit un depôt pour les frais de l'assemblée, fixés en Bavière à 50000 florins par an, mais qui s'élevoient fréquemment plus haut, et pour les besoins imprévus.

Les États qui avoient concouru originairement à la formation du fonds d'amortissement concouroient aussi par des députés choisis ad hoc à son administration.

Les chartes constitutionnelles des provinces s'occupoient plus de la conservation et de la franchise des propriétés que des droits civils et politiques. Tout ce qui n'appartenoit pas au corps des États étoit et devoit être en dehors des loix constitutives, puisque c'étoit là que résidoit uniquement la propriété, et que les autres citoyens étoient les fermiers ou les tenanciers de cette première classe. Les membres des États ne concouroient aux charges publiques que dans une proportion inférieure qu'ils avoient fixée eux-mêmes, quand l'impôt devint d'abord plus fréquent, ensuite permanent; dans cette espèce d'abonnement la noblesse étoit encore ménagée et contribuoit dans une proportion inférieure à celle de ses Co-États.

Depuis longtems les États ne s'assembloient plus en corps, ils étoient représentés par des commissions intermédiaires qui, établies d'abord pour l'intervalle d'une diète provinciale à l'autre, étoient devenues permanentes et se complétoient elles-mêmes.

Tous les souverains avoient été dans l'usage de se faire prêter solennellement foi et hommage en confirmant en même tems les constitutions des provinces, les droits et prérogatives des différens ordres de l'État. L'électeur votre oncle fut le premier qui s'en dispensa. Il se contenta de la confirmation générale, émanée dans sa patente de prise de possession du 30 décembre 1777. Ses premières communications avec les États furent très vives; on agita presque toutes les

questions jusqu'à ce qu'un arrangement conclu en 1781 et la confirmation des privilèges expédiée en 1785 eurent momentanément ajourné ces discussions. Elles recommencèrent périodiquement et plus fortement que jamais depuis 1789 où l'influence de la révolution Françoise commença à se faire sentir dans les relations du prince avec les États, 5 et on peut affirmer que malgré quelques concessions temporaires de part et d'autre, l'harmonie et la confiance ne se sont pas rétablies depuis. La différence des principes politiques qui se développe de plus en plus, le souverain penchant pour la coalition, tandis que l'assemblée des États se montroit favorablement disposée pour la France, une bulle du 10 pape expédiée en 1798 et qui autorisoit l'électeur à approprier au service public un capital de 15000000 fl. à prendre sur les biens du clergé, de préparer les moyens de réaliser cette concession ses opérations préliminaires, la résistance de la prélature soutenue par leurs Co-États acheva d'aigrir les esprits de part et d'autre. 15

Les choses en étoient venues au point qu'on craignoit à une rupture ouverte, lorsque V. M. prit les rênes du gouvernement le 16 février 1799. Son premier soin fut d'adoucir les esprits; Elle poussa la condescendance jusqu'au point de changer les personnes qui jusqu'alors avoient travaillé dans la partie des communications avec les 20 États, à renoncer au bénéfice de la bulle du pape, en se contentant de ce qui avoit déjà été perçu jusques-là et d'un don gratuit de 500000 florins, à séparer la commission qui s'occupoit de cet objet, à promettre de ne plus dissoudre de communauté religieuse agrégée au corps des États qu'à leur propre demande ou du moins de leur plein consentement. 25 Cette conduite sage et modérée, dont les circonstances faisoient une loi, réussit parfaitement, les rapports s'adoucirent et reprirent leur ancien cours, les États concoururent de bonne foi aux mesures qu'on leur proposa pour la défense du pays et pour subvenir aux autres besoins publics. 30

Mais cette fois-ci le danger qu'on étoit parvenu à écarter d'un côté, se présenta d'une manière plus redoutable de l'autre; à force d'agiter toutes les questions, ni l'objet ni le détail des discussions n'étoient restés étrangers au public, du sein des bureaux respectifs la fermentation s'étoit étendue jusqu'à lui. La lecture des ouvrages et des 35 papiers françois avoit rendu facile la circulation des principes qui autre fois n'étoient connus que de peu de personnes; ce qui avoit été con-

sidéré plutôt comme un jeu d'idées abstraites que des maximes pratiques qu'il fut possible d'appliquer à l'ordre social, parut après ce que l'on avoit vu être d'une exécution simple.

On commença à vouloir examiner ce que jusqu'à présent on
5 avoit respecté comme l'ouvrage du tems. On remonta aux sources de notre histoire. L'existance d'une commission intermédiaire, qui se complétoit elle-même, parut être un attentat continuel aux droits des commettans. On se récria contre des exceptions pécuniaires dont jouissoient des familles comblées d'ailleurs de tous les bienfaits de la
10 société, et que les charges multipliées de la guerre rendoient doublement onéreuses pour les autres contribuables; on se récria sur l'indécence de laisser accorder l'impôt par ceux qui y contribuoient de si peu, on attaqua le personnel des députés et on versa sur eux le ridicule à pleines mains. Le public se vit inondé de brochures écrites dans ce
15 sens, et qui toutes s'accordoient à demander une assemblée d'États généraux, qui, de concert avec le meilleur des souverains, travailleroient à la réforme des abus. Il se forma même des associations de propriétaires pour atteindre ce but. Ceux du Haut-Palatinat présentèrent une requête pour redemander les États de leur province; cette demande
20 fut écartée sans peine par une réponse affectueuse, conçue en termes généraux. Les idées du public s'étoient glissées dans le sein même du gouvernement, un homme rempli d'idées, de vues, d'une imagination ardente, d'une activité infatigable, qui seroit un des administrateurs les plus distingués, s'il donnoit à la réflexion le tems de mûrir ses projets
25 et s'il ne regardoit comme perdus les instans consacrés au détail, s'étoit emparé de l'esprit d'un ministre plein de lumières, de probité, d'expérience, mais affoibli par l'âge et la maladie, et qui, las de ne trouver partout que des obstacles, devoit se livrer au premier qui lui offriroit la perspective de sortir de ce labyrinthe. Il se laissa persuader
30 de proposer à Votre Majesté la convocation des États généraux comme le seul moyen de calmer les esprits, de réunir les volontés, d'opérer le bien de se procurer des ressources. Déjà l'expédition étoit faite et prête à être signée, lorsque me trouvant à Nymphenbourg plus tôt qu'à l'ordinaire, vous me fîtes l'honneur de me consulter; je pris sur moi
35 de dire à Votre Majesté qu'une affaire de cette importance me paroissoit devoir être plus mûrement pesée et méritoit bien qu'on en fît l'objet d'une délibération particulière. Elle eut lieu par suffrages écrits, et le

projet fut rejeté à l'unanimité, comme prématuré et dangereux dans le moment. On reprit le parti de traiter comme à l'ordinaire avec la commission intermédiaire. Elle répondit parfaitement à la confiance qu'on lui témoigna.

Pendant la longue occupation du pays par les François de 1800 à 1801 on en tira presque sans difficulté les ressources dont on avoit besoin pour répondre aux réquisitions sans cesse renouvelées des généraux ennemis; ils votèrent en 1802 à l'unanimité un don gratuit d'un million de florins pour témoigner leur profonde reconnoissance des peines que le gouvernement s'étoit données pour conserver à travers les orages du tems l'intégrité de la Bavière et du succès dont elles avoient été couronnées.

Quand le projet de convocation des États en corps eut été ajourné en Bavière, on s'occupa de l'organisation de ceux du duché de Neubourg et on profita de la circonstance favorable qu'offroit la présence d'une députation qui se trouvoit dans la capitale, pour en traiter avec elle et lui faire adopter sur plusieurs articles des principes plus analogues à l'esprit du siècle que ne l'étoient ceux de l'ancienne constitution. Après plusieurs conférences on parvint à conclure le 5 octobre 1799 le recès connu sous le nom de recès de députation de Neubourg. On y confirma les droits et prérogatives individuelles des propriétaires de la province ainsi que la constitution des États qui devoient s'assembler tous les six ans en grande députation; le droit de choisir eux-mêmes eur chancelier et autres officiers sans la confirmation du souverain; celui d'octroyer l'impôt et d'en surveiller l'emploi. Le chancelier et la petite députation, formée par quatre membres, devinrent partie intégrante de la direction provinciale. La caisse particulière des États fut réunie à la caisse générale du pays. Les députés consentirent à l'introduction de la conscription militaire et à la division du duché en deux cantons, Neubourg et Bourg-Lengenfeld; ils adoptèrent la rédaction d'un nouveau cadastre d'après lequel toutes les propriétés devoient être sujettes à l'arpentage et soumises à une revision des charges auxquelles elles étoient taxées; on évalua les rentes foncières, dîmes à un capital fixe, déterminé sur le pied du rapport net des vingt-cinq dernières années; les rentes foncières furent déclarées rachetables de l'aveu des deux parties, les dîmes sur la simple demande des contribuables; on déclara les biens ruraux divisibles à volonté avec abolition des lois

prohibitives qui jusqu'alors interdisoient des aliénations, les biens communaux devoient être partagés. Les fonctions judiciaires et financières durent être séparées, et leur réunion fut déclarée incompatible; le recès adjugea les taxes judiciaires au gouvernement, qui assigneroit à ses
5 officiers un salaire fixe. On convint de créer une banque hypothécaire dont se réserve l'analyse pour l'article des finances.

Tel est le contenu fidèle de ce fameux acte qui fit tant de bruit dans le tems, excita de si fortes réclamations et ne fut exécuté que dans le seul point qui concernoit la formation de la direction provin-
10 ciale. Il avoit été signé le 7 octobre et dès le 11 V. M. faisant droit aux plaintes du clergé, dérogea sur l'article des dîmes en déclarant que le capital des dîmes ecclésiastiques ne seroit rachetable que de l'aveu des deux parties intéressées et que nonobstant la loi de main morte, les sommes provenant des rachats qui auroient
15 lieu pourroient être employées à l'acquit de biens-fonds. Il fut décidé sous la même date que le consentement du souverain devoit précéder comme condition nécessaire le rachat des rentes féodales relevantes de la couronne. La guerre suspendit les plaintes; elles se renouvelèrent à la paix de 1801 et ne cessèrent entièrement qu'à la
20 nouvelle assemblée des États qui eut lieu en 1802. V. M. voulut que j'y assistasse, et je fus assez heureux pour obtenir un subside assez considérable pour le service public, les écoles primaires, la fondation d'une bibliothèque, les frais de l'établissement de nouvelles colonies, le consentement à la sécularisation des deux couvents d'Ober- und
25 Unter-Mödlingen au profit des écoles allemandes, la continuation du travail sur le cadastre, l'aveu pour l'établissement d'une Landtafel, le maintien de la réunion des caisses publiques de la province. En retour des ces concessions V. M. confirma de nouveau les privilèges du duché de Neubourg et lui garantit l'indépendance administrative qu'il a con-
30 servée jusqu'à la fusion générale de 1808.

L'harmonie ainsi généralement rétablie fut troublée de nouveau en 1803. Les États s'étoient donnés beaucoup de mouvement pour sauver l'existence du corps de la prélature, ils avoient envoyé un député à Ratisbonne dans la personne du comte de Berchem pour plaider
35 leur cause. Cette démarche avoit déplu et dut déplaire au gouvernement. Les États de leur côté se plaignoient de quelques mesures administratives prises dans le desein d'étendre les progrès de l'agriculture en

faisant cesser les jachères et en avançant le partage des communes, ils prétendoient que se système n'avoit pas été conduit toujours avec le ménagement convenable, qu'on s'étoit permis quelque fois de violer la propriété particulière, de porter atteinte à l'indépendance constitutionnelle de l'ordre judiciaire en imposant silence aux tribunaux.

Ces différens nouveaux ramenèrent des anciennes questions sur les abus qui s'étoient introduits et la nécessité d'une réforme. Elles furent agitées cette fois-ci non plus par le public et les brochures, mais directement entre la cour et la commission intermédiaire; celle-ci s'étant déclarée incompétente pour y concourir, on en revint à l'idée d'assembler les États généraux. On pensa à Ingolstadt comme au lieu le plus propre à cette réunion, on songeoit déjà aux préparatifs nécessaires, lorsque de plus mûres réflexions firent sentir aux deux parties que, si cette assemblée devoit produire quelque fruit, il falloit qu'elle fût préparée, qu'il se présentoit là-dessus une foule de questions préliminaires qui devoient être éclaircies par une discussion préalable, et qu'il étoit indispensable de se réunir pour cela. Des commissaires furent nommés de part et d'autre, on tint sous ma présidence des séances régulières; elles s'ouvrirent le 8 novembre 1803 et continuèrent jusqu'à la guerre de 1805, on commença par remonter aux sources, on produisit et collationna les chartes et titres respectifs. Ces conférences n'eurent d'autre résultat direct que d'éclaircir quelques points obscurs de notre histoire, mais elles eurent l'avantage d'appaiser la chaleur des esprits et de conserver l'union dans des circonstances où elle étoit si nécessaire. Les États donnèrent même une marque de confiance à laquelle on n'avoit jamais été habitué de leur part, ils déroulèrent leur comptabilité tout entière, ouvrirent le fond de leur caisse et firent connoître sans détour le fond secret destiné aux dépenses extraordinaires et qui jusques-là n'avoit été connu de qui que ce soit. Leur zèle et leur bonne volonté ne se rallentirent pas pendant la guerre, ils fournirent aux dépenses nécessaires pour défrayer l'armée autrichienne pendant son séjour et pour la poursuivre, quand elle eut été forcée d'évacuer le territoire bavarois.

La séance de 1806 se passa de même sans le moindre orage. Quand à la fin de cette année V. M. eut disposé définitivement du ministère des finances, le nouveau ministre reproduisit les anciens griefs qu'on avoit si souvent mis en avant contre les États et posa en

question, si V. M. exerçant la souveraineté pleine et entière qui Lui avoit été garantie par les traités récens, ne devoit pas en faire l'usage auquel Elle n'avoit pas cru devoir se prêter jusqu'ici pour porter la réforme dans cette partie. Il s'établit là-dessus une discussion pré-
5 liminaire entre les ministres, on trouva que de toutes les imperfections qu'on avoit relevées jusqu'ici dans la constitution bavaroise, les exemptions pécuniaires dont jouissoient les ordres privilégiés aux dépens des autres et l'administration des fonds publics par la commission intermédiaire répugnoient le plus aux lumières du siècle et aux vrais principes du
10 gouvernement représentatif. A la suite de ces communications et du compte qui en fut rendu à V. M. un édit du 8 juin 1807 revêtu de sa signature et du contreseing de tous les ministres, abolit tous les privilèges pécuniaires, établit pour jamais la maxime que les charges publiques devoient être également supportées par tous les ci-
15 toyens dans la véritable proportion de leurs facultés, enleva à la commission intermédiaire la perception et la régie de l'impôt direct, ainsi que celle des fonds affectés à l'amortissement, de la dette publique, pour les restituer aux autorités royales compétentes. La constitution fut conservée dans tous les autres articles. La loi dit expressément
20 que tous les ans l'impôt direct seroit demandé et accordé comme à l'ordinaire, et que les États auroient le droit d'en surveiller l'emploi.

V. M. se réserva d'examiner plus amplement les lois constitutionnelles dans leur double rapport avec le bien public et l'unité du royaume et de statuer définitivement d'après ce qui lui paroîtroit
25 le plus approprié à la situation des choses. La constitution générale publiée en 1808 pour tout le royaume fut le résultat de cet examen, et un décret de V. M. du 1[er] may 1808 contresigné de tous les ministres abolit la commission intermédiaire et dispensa les députés de leurs fonctions dans les trois provinces de la Bavière, du duché
30 de Neubourg et du Tirol.

J'ai déjà observé que cette constitution générale avec ses lois organiques avoit été en partie discutée d'avance, en partie revue dans des séances préliminaires, dans le conseil d'État et dans une assemblée des ministres. On en jura généralement l'observation. Elle fait partie
35 du serment que les employés prêtent encore à leur installation.

La critique s'est exercée sur elle, comme sur toutes les institutions humaines, et plus fortement encore, parce que les bases sur lesquelles

elle est fondée, choquoient plus de préjugés, heurtoient de front plus de prétentions. On lui a reproché de n'avoir pas développé l'article de la prérogative royale et particulièrement de ne faire aucune mention des relations politiques et du droit de guerre et de paix, sans doute, parce que suivant l'expression de l'auteur d'une brochure publiée alors 5 on avoit tellement résigné sa volonté à celle d'une grande puissance qu'on en regardoit en Bavière l'exercice comme impossible et l'expression comme superflue, d'être incomplète et de ne pas traiter de tous les articles dont elle auroit dû s'occuper, enfin de n'avoir jamais été achevée et d'être devenue un objet de dérision même pour ses rédacteurs. 10

Sur quoi il faut observer qu'on est parti du principe que le gouvernement de l'État étoit monarchique, que par là seul tous les droits inhérens à cette forme, tels que la direction des armées, celle des négociations, l'emploi de la force publique, lui étoient dévolus de droit. On eut cru commettre une inconséquence en adjugeant par une 15 loi au monarque des attributions sans lesquelles sa dignité n'eût été qu'un vain nom, on a jugé devoir se borner à en régler l'application dans ses rapports avec les droits politiques et civils des membres de l'État. Elle a été exécutée dans toutes ses parties à l'exception de la convocation des corps représentatifs qui n'a pu avoir lieu par les raisons 20 que je détaillerai plus bas. Cette assertion n'a pas besoin de preuves, il suffit de jeter un coup d'œil sur l'ensemble de l'administration et sur les différentes lois organiques qui ont été successivement publiées pour s'en convaincre.

1. Elle donne tous les droits que les citoyens d'un État peuvent 25 raisonnablement désirer; l'abolition de tous les privilèges, constitutions, dignités héréditaires, corporations d'État des provinces particulières;
2. La réunion de tout le royaume en un seul et unique corps pour être jugé d'après les mêmes lois, régi d'après les mêmes prin- 30 cipes, imposé d'après les mêmes bases, en adoptant comme maxime immuable que, qui que ce soit, ne puisse être taxé au delà du cinquième de son revenu.
3. Le servage est aboli là où il existe encore.
4. La noblesse perd ses exemptions et franchises pécuniaires et con- 35 tribue aux charges publiques, dans la même proportion que tous les citoyens.

5. Elle ne peut prétendre exclusivement à la jouissance d'aucune charge, dignité etc.
6. La loi lui garantit ainsi qu'à tous les autres propriétaires la jouissance de ses biens et rentes foncières;
7. L'admission à la représentation nationale, sans former cependant de corporation en chambre particulière.
8. Les mêmes dispositions sont étendues au clergé.
9. La loi garantit à tous les citoyens la sûreté des personnes et des propriétés, la liberté de conscience, celle de la presse d'après les lois établies pour en réprimer l'abus, l'admission égale à toutes les charges, dignités, bénéfices; un code civil et criminel commun à tous, l'abolition de la confiscation des biens hors le cas de désertion, sauf cependant le séquestre pendant la vie du coupable; à toutes les religions et fondations la propriété pleine, libre, absolue de tous les biens affectés aux églises, presbytères et à l'instruction sans qu'ils puissent être saisis, aliénés ou appliqués à d'autres usages sous aucun prétexte quelconque.

L'exercice des droits politiques et la faculté d'être admis aux emplois sont bornés aux natifs et propriétaires du pays ou à ceux qui ont obtenu l'indigénat par une loi ou un décret du roi. Tout citoyen actif parvenu à l'âge de 21 ans est tenu de prêter devant l'administration de son cercle le serment de fidélité au roi, à la constitution et aux lois. Indépendamment des délits qui entraînent la perte des droits de cité, on en est privé en entrant sans la permission du monarque à un service étranger, en acceptant d'un autre gouvernement une pension ou une décoration, en reconnoissant hors les cas prévus par l'usage ou déterminés par les traités la compétence d'un tribunal étranger.

Les juges sont nommés à vie par les monarques et ne peuvent être destitués que pour forfaiture légalement jugée. Les tribunaux sans exception sont obligés de motiver leurs arrêts. Le roi exerce le droit de faire grâce, celui de commuer et d'adoucir la peine, mais il n'arrête jamais une procédure entamée ni ne soustrait un citoyen à son juge naturel. Il répond devant les tribunaux par la voie de son procureur fiscal toutes les fois que son domaine est pris à partie.

La constitution décrète en principe l'entretien d'une armée permanente qui se complète par la conscription. Elle confirme l'existence des milices bourgeoises, décrète en tems de guerre la formation d'une

garde nationale. La force armée ne doit être employée que contre l'ennemi du dehors. Elle ne peut l'être dans l'intérieur que sur un ordre du roi ou à la réquisition de l'autorité civile compétente.

Les militaires ne sont sujets à la loi martiale qu'au criminel et pour le fait du service, d'ailleurs ils ressortissent comme les autres 5 citoyens aux tribunaux ordinaires et jouissent à cet égard des mêmes droits qu'eux.

La charte constitutionnelle contient aussi sur l'administration générale du royaume et le sort des employés des dispositions dont j'ai parlé plus haut. 10

Quant à la maison royale elle consacre l'ordre de succession linéale agnatique suivant l'ordre de la primogéniture. Les princesses en sont exclues tant qu'il y aura des mâles; au défaut d'héritiers masculins la succession leur est dévolue pour elles et leurs héritiers masculins. Un statut de famille règlera plus amplement la forme dans 15 laquelle cette succession aura lieu. Si la maison royale étoit réduite à un seul prince, la loi s'en remet à lui du soin de prendre les précautions nécessaires pour le maintien de la tranquillité et de l'indépendance du royaume.

L'apanage des princes cadets ne peut jamais être assis sur des 20 domaines, il consiste dans une rente annuelle qui ne doit jamais surpasser la somme de 100000 florins et être payée en douze termes égaux de mois en mois. Le douaire des reines est fixé au maximum de 200000 florins, la dot des princesses à 100000 florins une fois payés.

La majorité dans la famille royale est fixée à 18 ans, tous les 25 princes sont soumis à la juridiction du monarque et ne peuvent se marier sans son aveu sous peine d'être déchus de leurs droits à la succession.

Si la couronne tombe en minorité, le dernier roi peut disposer de la régence par testament, mais seulement dans la classe des princes 30 de la maison qui ont atteint l'âge de la majorité; au défaut de dispositions de sa part elle est dévolue de droit à l'agnat le plus proche. Les actes du gouvernement pendant la minorité portent le nom du roi mineur. Le régent ne peut ni aliéner les domaines ni créer de nouvelles charges ni conférer aucun office autrement que provisoirement, 35 ceux de judicature exceptés. Au défaut des princes de la maison le plus ancien des grands dignitaires du royaume est régent de droit.

La reine douairière peut être chargée, sous la surveillance du régent, de l'éducation de ses enfans, en aucun cas de l'administration de l'État.

La loi crée quatre grands dignitaires du royaume: un grand maître, un grand chambellan,[1] un grand maître des postes qui assistent de droit
5 au conseil d'État. Elle en accorde aux ministres le rang et les prérogatives.

Le domaine de la couronne est déclaré inaliénable et la pragmatique du 20 octobre 1804 renouvelée. La faculté de récompenser les services éminens rendus à l'État est cependant réservée à son chef, à la charge de n'y employer que des fiefs qui retomberoient à la couronne
10 ou de nouveaux acquits; que ces dotations deviendroient fiefs masculins de la couronne; qu'il ne pourroit jamais donner d'expectations sur les possessions dont il auroit été ainsi disposé.

La représentation nationale est composée d'une seule chambre. Chacun des quinze cercles du royaume envoie sept députés choisis
15 parmi les deux cents propriétaires, marchands ou fabricans le plus fortement imposés. Ils sont élus par le collège électorial du cercle, celui-ci prend sur les 400 propriétaires, négocians ou fabriquans, qui sont couchés pour la somme la plus forte sur le rôle des contributions dans la proportion d'un individu sur mille habitans; ces électeurs sont
20 nommés à vie par le roi, ils s'assemblent toutes les fois qu'il y a un représentant à élire ou que le monarque l'ordonne, le président et les autres officiers sont aussi à la nomination de la couronne. Dans la règle, les séances d'un collège électoral ne peuvent se prolonger au delà de huit jours. Les fonctions d'un représentant durent six ans.
25 L'assemblée des États se tient tous les ans pour délibérer sur la proposition du roi qui seul a l'initiative, sur les projets de loi qui se portent devant elle, ainsi que sur le budget ou la loi sur les finances.

Elle est convoquée par le souverain, par lettres patentes, signées de lui et contresignées par le ministre de l'intérieur. Le monarque peut
30 l'ajourner ou la dissoudre, mais dans ce dernier cas il en réunit une autre dans l'espace de deux mois.

Le président et les quatre secrétaires sont choisis par le roi dans le sein de l'assemblée pour une ou plusieurs séances.

Les États se forment en quatre commissions, pour les finances,
35 la législation, l'intérieur et la dette publique. Ces commissions sont autorisées à la demande du gouvernement à se mettre en relation avec

[1]) Hier ist ausgefallen: un grand maréchal.

les sections correspondantes du conseil d'État, pour faciliter la décision des affaires en s'éclairant mutuellement par une discussion préalable.

Les projets de loi sont portés aux États par des commissaires tirés du corps du conseil d'État au nombre de deux ou de trois. Il délibère par scrutin secret et décide à la pluralité absolue des suffrages; 5 les membres des commissions et les commissaires du gouvernement ont seuls la parole.

Pour pourvoir dans la forme des perceptions additionnelles à l'impôt direct, aux dépenses locales des cercles et porter aux pieds du trône les vœux et les besoins des provinces, la constitution créa 10 dans chaque cercle une députation proportionée à son étendue. Ses membres sont choisis par le gouvernement parmi ceux du collège électoral. Ils sont renouvelés par tiers tous les ans. Ils tiennent annuellement dans les lieux désignés par le monarque leurs assemblée qui ne peuvent durer plus de trois semaines. 15

Telle est l'analyse de la constitution de l'an 1808 qui paroît peut-être un peu longue, mais il m'a semblé que, quoiqu'elle eût été imprimée dans la feuille du gouvernement, la nature du travail dont je m'occupois exigeoit que je la présentasse en entier.

J'ai fait mention plus haut de quelques remarques qui ont été 20 faites sur cette charte, il en est d'autres que je me suis faites à moimême, et dont je dois compte à V. M. Tout ce système étoit fondé sur une égalité parfaite qui choquoit toutes les habitudes et une partie de ce qu'on s'étoit accoutumé à regarder comme des droits. Mais cette même égalité devant la loi, cette absence de tous les pri- 25 vilèges étoient depuis longtems dans tous les esprits, on n'auroit pu s'en écarter sans choquer toutes les opinions. Dans cet état des choses il ne pouvoit plus exister aucune ombre d'ordres séparés, de corporations distincts, il eût été impossible de classer ni la noblesse ni le clergé dans les assemblées générales et particulières autrement que comme 30 propriétaires sans diviser les États dans deux chambres, idée avec laquelle on n'étoit point encore familiarisé alors et qui répugnoit même à l'ancien usage de nos États, où le vœu par tête et la réunion en une seule section étoient introduits de tout tems.

La prérogative royale étoit trop forte et étouffoit presque les 35 libertés qu'on vouloit assurer à la nation. Il est certain qu'indépendamment de la prérogative inséparable de la couronne, de convoquer,

de dissoudre, d'ajourner les États, l'initiative et toutes les nominations de leurs officiers lui étoient dévolues, ainsi que le choix même des membres des collèges électoraux qui élisoient les députés. On prenoit la parole aux députés en leur enlevant la faculté d'exprimer leur sens
5 et celui de leurs commettans. Mais que n'avoit-on pas à craindre des passions, de l'effervescence d'une chambre unique? pouvoit-on élever autour du trône des barrières assez fortes, si on vouloit que la tranquillité publique fût maintenue? La même réflexion a aussi inspiré l'idée de réduire l'exercice des droits de citoyens actifs à un nombre
10 de familles aussi borné que celui des quatre cents plus imposés par cercle. Les propriétaires sont les plus intéressés au maintien de l'ordre; c'étoit donc à leur influence qu'il falloit recourir pour corriger ce que les élémens dont on avoit eu le choix présentoient de vicieux.

Je ne doute pas qu'à l'aide de ces précautions et de ces correctifs
15 la constitution de 1808 n'eût pu être introduite dans toutes les parties, sans qu'il en résultât le moindre inconvénient pour les gouvernans et les gouvernés. Cette vérité fut sentie par V. M., son ministère et son conseil d'État d'alors, Elle fit rédiger et publier successivement les lois organiques destinées à appliquer et à développer les prin-
20 cipes établis dans la charte constitutionnelle. Les directeurs des finances des cercles reçurent le 15 juillet 1808 l'ordre de dresser les listes des contribuables, afin qu'on pût choisir les 400 individus le plus fortement imposés et procéder d'après cela à la formation des assemblées générales destinées à remplir les fonctions des collèges électoraux.
25 Quelques-unes des institutions décrétées par la constitution, telles que les gardes urbaines, les gardes nationales, la gendarmerie s'établirent plus tard. Je parlerai plus au bas des gardes nationales; la gendarmerie trouvera sa place à l'article de la police générale du royaume, j'ai déjà traité du système administratif. A peine ces mesures étoient-elles prises
30 que l'horizon politique assez calme jusqu'ici se troubla de nouveau. L'automne de 1808 se passa en préparatifs, il fallut réunir l'armée en deux corps, la guerre éclata en 1809; 1810 se passa en négociations qui changèrent les limites de l'État; 1811 laissoit prévoir la rupture avec la Russie qui éclata en 1812. 1813, 1814, 1815 furent des années
35 de guerre et d'incertitudes, en 1816 on régla définitivement les frontières du côté de l'Autriche. Cette situation des choses prolongée si longtems exigea l'emploi de ressources extraordinaires et promptes,

une célérité dans l'exécution, une réunion de volonté absolue, incompatible avec la marche légale constitutionnelle, mais lente d'assemblées nationales, V. M. se vit forcée d'ajourner l'exécution du plan qu'Elle s'étoit tracée à cet égard.

Quand le premier traité de Paris eut rétabli la tranquillité générale, que le congrès annoncé à Vienne alloit s'assembler sous les auspices les plus favorables, l'attention générale se porta sur les moyens de consolider le repos qui venoit d'être rendu au peuple, d'asseoir sur des bases solides la prospérité publique; l'établissement de constitutions assises sur des bases libérales là où il n'y en avoit pas eu, la création d'assemblées représentatives sagement constituées qui partageroient avec le souverain le pouvoir législatif, jouiroient avec le droit de pétition et de remontrances de celui d'accorder ou de refuser périodiquement l'impôt, parut un moyen d'y parvenir. Les meilleurs esprits, les auteurs les plus sages, les plus instruits comme aussi les têtes les plus exaltées s'occupèrent à l'envie de cet objet important. Les plans de constitution pleuvoient de toutes parts. Ces idées passèrent des cabinets des savants dans les têtes des peuples. Dans plus d'un pays les souverains reçurent des réclamations formelles, qui leur demandoient de rétablir les nations dans leurs droits anciens et légitimes. Dans les conférences tenues à Vienne pour les affaires allemandes, personne ne parut douter que toutes les souverainetés de l'Allemagne ne dussent être ou devenir des monarchies limitées. L'héritier du trône, par une élévation de sentimens et un esprit de justice bien digne de lui, travailla pour la Bavière à un plan de constitution dont V. M. a eu connoissance. Cédant à un vœu aussi général qui dans le fond n'étoit que l'écho de ce que vous aviez déjà médité et exécuté en partie depuis longtems, je reçus de vous, Sire, directement l'ordre précis de vous présenter mes vues sur l'organisation et la mise en activité des États généraux du royaume ainsi que la revision de l'acte constitutionnel du 1er mai 1808, celui de proposer aussi en même tems les membres d'une commission composée des employés les plus distingués qui seroient chargés de discuter et de rédiger un plan de constitution assis sur les bases qui lui seroient données. V. M. approuva le plan que je lui présentois, il fut consigné dans un rescrit du 17 septembre 1814. Il prescrivoit:

a) une revision et non une abolition de la charte de 1808 avec de justes égards aux lois organiques qui avoient été publiées depuis

et aux leçons qu'on pouvoit avoir reçues de l'expérience. Cet acte contenoit plusieurs dispositions d'une utilité si généralement reconnue que c'eût été une injustice de priver les peuples de ce bienfait et une perte de tems de remettre en discussion ce que personne ne contestoit.

b) Il créoit une assemblée unique pour tout le royaume. Des administrations provinciales bornées dans leurs attributions n'auroient pas répondu aux vœux de l'opinion publique, des États provinciaux eussent trop divisé les intérêts, favorisé la propagation de cet esprit étroit et provincial qui ne voit d'intéressant que son local, de patrie que dans le lieu qui vous a vu naître; je pensois en 1814, comme je l'avois cru en 1808, que cet ordre de choses dont on avoit éprouvé la funeste influence en France sous l'ancien régime, convenoit moins encore à un État formé par des parties aussi hétérogènes que l'étoit la Bavière.

c) Les principales dispositions de l'acte de 1808, telles que la sûreté des personnes et des propriétés, la liberté indéfinie de conscience, celle de la presse sauf les lois qui en réprimoient l'abus, les règles établies pour l'exercice du droit de citoyen actif, l'indépendance de l'ordre judiciaire, la conservation des droits de la noblesse tels qu'ils se trouvoient garantis par les statuts organiques, particulièrement ceux de ses juridictions, rentes et propriétés foncières, l'obligation de tous les citoyens de contribuer également aux charges publiques, sans distinction de rang, comme aussi celle du service dans l'armée et la garde nationale, la faculté assurée à tous de parvenir aux emplois, prébendes et dignités, l'abolition de tous les privilèges particuliers quelconques, la destruction du servage, le changement des corvées illimitées en limitées, avec droit perpétuel de rachat en faveur du corvéable, l'abolition de la confiscation des biens pour tout délit, celui de désertion excepté, le maintien de la condition des employés au service public tel qu'il avoit été fixé par la loi du 1er janvier 1805, celle du 28 novembre 1812 et l'acte de l'an 1808, la conservation de l'institution de la gendarmerie, sous le point de vue d'un moyen de force publique créée constitutionnellement, furent désignés à la commission comme des maximes fondamentales dont elle ne devoit jamais s'écarter dans son travail.

d) Le titre second de la charte constitutionnelle qui traitoit de la famille royale, dut être indiqué à la commission comme devant faire l'objet de son attention particulière. Différens incidens survenus depuis la première publication exigeoient cette précaution.

e) Tout ce qui tenoit au régime administratif étoit éloigné de la nouvelle rédaction, dont les commissaires étoient appelés à s'occuper, comme sujet par sa nature à des changemens incompatibles avec la stabilité des principes constitutionnels.

f) On demandoit au comité un avis motivé et détaillé sur la formation et les attributions des députations des cercles.

g) Je profitai des leçons du passé et du changement favorable et sage survenu dans l'opinion, pour diviser les États généraux en deux chambres: le sénat (Reichs-Rat) et celle des députés. Le sénat composé de droit des princes du sang qui auroient atteint l'âge de 18 ans accomplis, des archevêques et évêques, des comtes et princes médiatisés et de tous ceux que la couronne jugeroit à propos d'y nommer soit héréditairement soit à vie. Les droits et prérogatives accordés aux ci-devans États de l'empire immédiats, reconnus membres de cette chambre, en vertu des lois précédentes et nommément de la déclaration du 19 mars 1807, leur étoient confirmés et les privilèges en tant qu'ils concernoient les personnes, étendus à tous les autres membres de la chambre sans distinction. Ces prérogatives personnelles consistoient: dans un cérémoniel de chancellerie distingué, la distinction dans leurs possessions, d'être nommés dans les pièces publiques après la famille royale; en cas de décès de faire sonner les cloches de leur paroisse pendant huit jours pour leurs personnes et trois jours pour leurs épouses et leurs fils, d'avoir toutes leurs causes réelles commises aux cours royales, de n'être justiciables que de leurs pairs, c'est-à-dire de la chambre réunie, dans les procédures qui concernent l'honneur, la liberté et la vie, d'entourer l'écusson de leurs armes d'un manteau bleu, d'en surmonter la couronne d'un chapeau avec sept plumes d'épervier; le droit indéfini de substituer leurs biens aux mâles, issus d'eux en ligne directe. La dignité sénatoriale héréditaire passoit de droit aux descendans mâles du titulaire suivant l'ordre de la primogéniture. Les membres

de cette chambre exerçoient leurs fonctions gratuitement et ne pouvoient prétendre à aucune rétribution.

h) La chambre des députés se composoit de la classe des villes et bourgs, de celles des possesseurs de seigneuries et de justices locales, des francs tenanciers et des universités; les autres fermiers se trouvant représentés par leurs propriétaires fonciers ne pouvoient réclamer le droit de députer à l'assemblée des États généraux. Ce principe posé, on demandoit l'opinion des commissaires sur les questions suivantes: tous ceux qui ont droit de voter à l'assemblée assisteroient-ils en corps, comme cela se pratiquoit dans les ci-devant États provinciaux, ou seront-ils représentés par des députés? Dans quel nombre et quelle proportion seront-ils choisis? Les élections se feront-elles par le corps entier ou par les collèges électoraux? Les électeurs seront-ils tirés des seules classes indiquées ci-dessus ou d'autres citoyens non-éligibles comme députés, seroient-ils cependant admis à les choisir?

i) On adjugeoit aux membres de la chambre des députés une indemnité pécuniaire aversionnelle.

k) Le pouvoir de convoquer, d'ajourner, de dissoudre les deux chambres étoit déclaré, comme il l'avoit déjà été en 1808, inhérent à la couronne. Elle devoit être convoquée au moins une fois l'an, en cas de dissolution une nouvelle chambre de députés être formée dans l'espace de trois mois. Chaque nouvelle convocation devoit être annoncée par une proclamation royale expédiée dans les formes ordinaires qui désignoit le lieu et l'époque de la séance. Le monarque ouvroit et fermoit les sessions en personne ou par commission. Les membres de la première chambre recevoient des lettres de citation particulières.

l) Aucun député ne pouvoit être rendu responsable pour une opinion émise dans le cours des discussions qu'en tant qu'il se seroit permis des expressions contraires aux règlemens de la chambre, aucun droit de prise de corps être lancé contre lui durant le cours d'une session que de l'aveu de la chambre. Les résolutions devoient se prendre à la pluralité absolue des suffrages, les communications entre la cour et les États avoir lieu par écrit en forme de représentations et de décrets.

La commission étoit chargée de présenter ses idées sur la

forme de la publication et de l'acception de la constitution, celle dans laquelle les deux chambres traiteroient entr' elles, la police intérieure des États généraux. L'initiative décrétée en faveur de la couronne en 1808 lui étoit conservée. On indiquoit cependant les objets suivans comme étant de la compétence absolue des deux chambres et devant nécessairement dépendre de leur consentement:

1. La publication, l'abolition, l'explication de toutes les lois ou règlemens;
2. la fixation et l'octroi de l'impôt direct qui ne pourroit jamais être accordé pour plus d'un an;
3. l'aliénation des biens, des fondations ou un changement quelconque de leur destination primitive;
4. la création d'un nouvel ordre religieux et en général de toute communauté soumise à une influence étrangère, ainsi que le rétablissement d'un institut de ce genre qui auroit été supprimé;
5. toutes les naturalisations et les admissions aux droits de citoyen actif;
6. tout emprunt ou constitution d'hypothèque en se référant aux lois qui avoient déjà été publiées sur cet objet;
7. les privilèges réels accordés aux princes et comtes ci-devant immédiats par la loi du 19 mars 1807 leur étoient confirmés dans toute leur étendue pour leurs terres et seigneuries.
8. L'administration du fonds d'amortissement de la dette publique étoit remise à une commission composée de députés des deux chambres, présidée par un commissaire royal. Les comptes courans de cet institut devoient être revus et apposés dans la chambre des comptes. Tous les ans à l'ouverture de la session ordinaire les deux chambres recevoient un rapport détaillé des opérations qui avoient été faites dans le courant de l'année, et de la situation des caisses qui seroit portée ensuite à la connoissance du public par la voie de l'impression.
9. V. M. se réservoit l'examen et la sanction ou le rejet de tous les changemens que les chambres feroient aux projets de lois et règlements qui y seroient portés.
10. Elle pourvoyoit au cas extraordinaire, où l'urgence des circonstances rendroit la réunion des États généraux impossible et

où cependant le salut de l'État exigeoit impérieusement qu'on recourût à l'emploi de mesures promptes et efficaces, en arrêtant le principe que dans cette hypothèse et dans cette hypothèse seule le gouvernement pourroit de sa propre autorité décréter
5 la levée d'impôts extraordinaires, qui cependant ne seroient valides que pour un an au plus et devroient être soumis à la délibération des États généraux au bout de cette période ou plus tôt, si les circonstances permettoient qu'on les rassemblât.

10 On tentoit aussi dans le plan dont je parle de donner à la constitution une garantie qu'on n'avoit pu placer dans celle de 1808. Il étoit assez difficile d'en trouver le moyen. On ne pouvoit guères songer à légaliser de nouveau la faculté que les anciennes chartes donnoient aux États de se liguer entre eux pour la conservation de leurs privi-
15 lèges; ce moyen conséquent pour le tems, où il avoit été introduit, ne convenoit plus à nos institutions modernes. La doctrine de la résistance que malheureusement la force des choses a activée plus d'une fois ne pouvoit guères entrer dans la pensée d'un législateur, beaucoup moins encore dans le texte d'une loi; une garantie étrangère présentoit les
20 plus grands inconvéniens, la création d'un tribunal chargé spécialement de prendre connoissance de toutes les contraventions avoit été essayée en France et y avoit entraîné de grands maux. On imagina de placer cette garantie dans le sein de l'État et d'en charger la première chambre des États généraux qui par l'indépendance de ses membres et la masse
25 des propriétés foncières qu'elle réunissoit paroissoit la plus propre à répondre avec succès à cette confiance. Une commission devoit être nommée d'une séance à l'autre et tirée des deux chambres par la voie de l'élection libre; tous les individus qui auroient à se plaindre que les formes ou le fond des lois constitutionnelles avoient été violés à
30 leur égard pouvoient y porter leurs réclamations; le comité les rejetoit de suite, si elles lui paroissoient mal fondées; s'il les trouvoit justes, elles étoient déférées à la première chambre à l'ouverture de la prochaine session pour y être prises de nouveau en considération et suivant le résultat de ce nouvel examen mises de côté ou recommandées
35 à la justice du monarque, qui s'engageoit à redresser sur le champ le grief ou à en renvoyer l'examen aux tribunaux qui jugeroient l'affaire et feroient exécuter leur arrêt sans retard ni obstacle.

Telles étoient les bases d'après lesquelles V. M. avoit jugé que la constitution de 1808 devoit être revisée. Elles assuroient irrévocablement aux citoyens tous les droits que cette charte leur avoit garantis. Elles donnoient au trône toute la force nécessaire pour maintenir la tranquillité publique, l'intéresser au maintien des lois, les faire exécuter. Elles remettoient toute l'influence à l'instar de la charte de 1808 dans les mains de la classe la plus propre à l'exercer avec sagesse et modération, celle des propriétaires. La définition exacte des attributions réservées aux États généraux remplissoit une des grandes lacunes qui étoit restée ouverte dans la rédaction de 1808.

Ces avantages palpables n'empêchèrent pas que ce travail ne trouvât des critiques sévères dans la commission même qui avoit été chargée de rédiger l'acte constitutionnel. On trouvoit: que la sphère des délibérations du corps législatif étoit trop restreinte par l'initiative royale et la défense de la loi de ne s'occuper d'autres objets que de ceux qui lui seroient communiqués par cette voïe; qu'il eût été plus juste de lui permettre de faire des motions de porter de lui-même au trône ce qui lui auroit paru utile. On se plaignoit que l'impôt indirect n'avoit pas été rendu annuel comme l'impôt direct. On y trouvoit une diminution déplacée du pouvoir des deux chambres. On censuroit la prérogative discrétionnaire attribuée à la couronne de lever d'autorité des impôts dans les tems de presse; on le regardoit comme un exemple qui pouvoit facilement tirer à des conséquences dangereuses. Quelques personnes considèrent la première chambre comme un institut trop cher, difficile à remplir, au-dessus de la catégorie et des moyens du royaume, plus nuisible qu'utile en ce qu'elle compliquoit la marche des délibérations. On alloit même jusqu'à se plaindre de la grande influence laissée à la propriété, puisque c'étoit à la sagesse et non aux richesses que devoit appartenir l'influence, si réellement on n'avoit en vue que le bien public.

Ces objections, si non littéralement, du moins indirectement furent produites à la commission dans plus d'un suffrage; elles occasionnèrent même de sa part la question, si elle étoit censée tellement restreinte aux bases qui lui avoient été données qu'il ne lui fut pas permis de présenter des vues qui s'en écarteroient? Sur la réponse affirmative de V. M. les délibérations s'ouvrirent, et la majorité se prononça pour le plan du gouvernement. Le rapport de la commission ainsi

que la rédaction de l'acte constitutionnel furent achevés et présentés à l'approbation de V. M. à l'époque qu'Elle avoit fixée, celle de son retour de Vienne, au printems de 1815. Le moment, où la campagne alloit s'ouvrir et où les préparatifs militaires absorboient tous
5 les moyens et toutes les attentions, ne paroissoit pas propre à l'examen calme et mûr d'une affaire aussi majeure; elle fut et dut être ajournée.

En 1816, lorsque les limites de l'État eurent été définitivement réglées, on en revint aux idées constitutionnelles, et pour préparer l'introduction de la représentation nationale, il fut résolu dans une
10 conférence tenue le 17 juin que les assemblées des cercles seroient établies. Des dispositions très urgentes relativement aux finances, le voyage de V. M. aux eaux de Baden, les détails des négociations pour le mariage de Sa Majesté l'impératrice d'Autriche, le dernier séjour de la cour à Vienne, ma maladie ne permirent pas qu'il fût donné
15 suite à cet arrêté du conseil des ministres.

Il auroit d'ailleurs, indépendamment de ces incidens, demandé du tems et des délibérations; les questions suivantes se présentoient tout naturellement à son sujet et devoient être décidées avant tout: Ces assemblées devoient constituer des espèces d'États prélimi-
20 naires et destinés à servir d'essai et d'introduction à une réunion générale de tout le royaume. Convenoit-il de les borner aux objets que leur avoit assignés la constitution de 1808 ou n'étoit-il pas plus à-propos d'étendre leurs attributions à la législation, à l'impôt, à une surveillance sur les fondations, les travaux publics? La cour en nom-
25 meroit-elle les membres, comme l'avoit réglé l'acte de 1808, ou les élections seroient-elles libres? Comment auroit-elle lieu, si on adoptoit cette voie, seroit-ce par un concours général ou par des collèges électoraux? Dans l'une ou l'autre hypothèse quels seroient les élémens de cette assemblée? Les propriétaires seuls y assisteroient-ils ou y ad-
30 mettroit-on d'autres classes? Y auroit-il une différence entre l'éligibilité active et passive? Les députés élus ou nommés se réuniroient-ils en une ou deux sections? Admettroit-on dans la composition de l'assemblée une certaine proportion de différentes classes dont se compose la société?

35 Rien n'avoit pu être prononcé ni même mis en délibération sur ces différens points jusqu'au premier février 1817. On peut dire avec une entière certitude que jusqu'alors le royaume avoit une constitution

et des lois organiques constitutionnelles en pleine vigueur et dont l'observation avoit été jurée généralement et faisoit encore partie du serment que les employés prêtoient à leur installation, mais qu'il n'existoit pas d'assemblée représentative, quoique les principes de sa formation eussent été tracés par V. M. Elle-même, et que tout fût préparé pour sa décision finale sur cet objet; que le pouvoir législatif résidoit toujours dans la couronne, mais que V. M. ne l'a jamais exercé qu'avec les formes voulues par les lois, et qu'il ne l'a jamais employé d'une manière qui pût blesser les droits et prérogatives garantis par les statuts constitutionnels aux différentes classes des citoyens, individuellement ou collectivement.

Après avoir tracé les détails exacts de ce qui s'est fait au sujet de l'établissement de la constitution en général, il me reste pour compléter le tableau à considérer les rapports où les lois ont placé les divers états de la société relativement à elles-mêmes et à l'ensemble. Je commence par la dynastie régnante, d'où je passerai à la noblesse, au clergé, aux habitans des villes, à ceux des campagnes.

La dynastie régnante.

Des lois de familles anciennes et nouvelles régloient depuis longtems l'ordre de succession ainsi que l'inaliénabilité des possessions. Elles avoient établi la primogéniture, fixé la majorité à dix-huit ans, décrété l'exclusion perpétuelle des princesses, déterminé la formule de leurs actes de renonciation, prononcé que l'apanage des cadets qui n'auroient ni évêchés ni autres bénéfices monteroit à cent mille florins au plus. Ces dispositions énumérées d'une manière plus particulière et plus détaillée dans les pactes de 1771 étoient adoptées par tous les agnats et garanties depuis 1779 par les principales puissances du continent.

V. M. pensa aussitôt après son avènement au titre du duché de Deux-Ponts et avant de parvenir à l'électorat que les tems exigeoient que l'union entre les princes de la maison fût resserrée plus étroitement

et qu'on y ajoutât un nouvel intérêt en insérant dans l'acte qui constateroit des dispositions paternelles et bienveillantes dont le duc de Brunswic avoit donné l'exemple en 1791 et qui convenoient à l'esprit du siècle. Elles furent adoptées dans le recès signé à Ansbach le 5 12 octobre 1796. Les exspectations et les survivances devoient cesser à jamais, et V. M. comme héritier présomptif des États bavaro-palatins s'engagea solennellement vis-à-vis de ses agnats à ne jamais introduire ni tolérer cet abus, qui sacrifioit les talens sans protecteurs aux puissances du moment, démoralisoit les familles en ouvrant un vaste et 10 nouveau champ aux spéculations de la cupidité. L'obligation du souverain de ménager les revenus publics dont il n'étoit que le dispensataire et non le propriétaire et de ne les employer que pour le bien général étoit exprimée, comme cette vérité ne l'avoit jamais été. On en tiroit la conséquence qu'aucune dette ne pouvoit être contractée que pour 15 cause de nécessité ou d'utilité, que ces besoins devoient être constatés par une délibération des principaux officiers civils et le capital levé de manière à ce que les termes et les moyens du remboursement fussent définis d'avance et les fonds nécessaires assignés. On déclaroit pour la première fois les domaines réaliénables en n'en exceptant que la 20 concession des terres à bail héréditaire et la libre disposition des acquits de chaque prince, sa vie durant. Les fiefs qui retomberoient devoient être incamérés sans pouvoir être conférés de nouveau sous quelque prétexte que ce fût. Cette sévérité dans les principes étoit dictée par le désir louable de porter le produit des domaines ou taux qui permit 25 de ne pas imposer de nouvelles charges aux peuples. L'hérédité des charges étoit abolie comme également injuste, abusive et contraire à l'ordre public, on se promettoit qu'il ne seroit jamais accordé de privilèges qui en favorisant une famille devenoient préjudiciables à tous, tels que des exemptions de juridiction, de nouvelles justices, des franchises 30 d'impôt. On rendoit hommage aux mœurs publiques, aux convenances sociales et à la dignité de la souveraineté par la clause qui fixoit à 30000 florins le maximum du capital qui pourroit être assigné à un enfant naturel, et à 60000 florins la dotation d'un fruit qui proviendroit d'un mariage dispart. Il ne devoit pas être permis de lever ces derniers 35 à un titre de noblesse supérieur à celui de baron. Ces sommes ne pouvoient être prises que sur l'aveu du souverain et ne devoient jamais tomber à la charge de l'État.

V. M. s'engagea à sanctionner ces principes par autant de lois solennelles qui seroient rédigées d'après les diverses constitutions des provinces, 18 mois au plus tard après son avènement à l'électorat, et d'y faire accéder tous les princes de sa maison. V. M. voulut que cette condition fût remplie aussitôt après son avènement à la régence, 5 Elle m'enjoignit de communiquer les pactes de familles au ministère; on en fit part ensuite aux États des provinces. Il produisit d'abord une sensation peu favorable; quelques-uns de vos ministres trouvèrent qu'il gênoit trop le pouvoir et l'action de l'administration financière, les États crurent voir dans l'obligation de ne plus accorder certains 10 privilèges un éloignement pour tous ceux qui existoient, qui pourroit bien préluder à leur abolition. Ils se proposoient même de faire des représentations contre ces principes, si feu mon beau-père ne leur eût fait sentir que cette démarche seroit absolument illégale et qu'on ne pourroit prescrire au souverain l'usage qu'il jugeoit à-propos de faire 15 d'une prérogative incontestable. Ces préjugés se dissipèrent peu à peu, on se convainquit que le texte même de l'acte contenoit le correctif de ce que quelques expressions annonçoient de trop sévère. Les diverses clauses reçurent leur exécution, quelques-unes peut-être avec trop de célérité. La pragmatique du 20 octobre 1804 sur les domaines 20 et la constitution de la dette publique, l'accession du prince royal du 4 novembre de la même année compléta la législation à cet égard.

La Bavière étant devenue en 1806 par la paix de Presbourg et la dissolution de l'empire germanique un État souverain, ce changement 25 dans l'ordre des choses dut entraîner des modifications dans les statuts de famille; l'assiette des apanages n'avoit pas été bien définie, le montant des douaires tenoit à l'usage plutôt qu'à une loi positive, le consentement du chef de la maison aux mariages des princes cadets étoit de conseil plutôt que d'obligation; ces princes devenus majeurs ne dépendoient 30 presque plus de leurs parens mêmes, le conseil aulique de l'empire réclamoit sur eux la juridiction au nom du chef du corps germanique de qui ils relevoient directement. Il s'agissoit de rectifier ces principes qui ne cadroient plus avec les circonstances, de rattacher les anciennes idées aux nouvelles, de définir particulièrement la manière 35 dont les causes personnelles et réelles de la dynastie seroient jugées. Ce fut l'objet du statut de famille du 28 juillet 1808.

Lors du mariage de Sa Majesté l'impératrice d'Autriche la cour de Vienne dans le cours de la correspondance personnelle et confidentielle que j'entretins avec le prince de Metternich par ordre de V. M. désira qu'on voulût bien lui communiquer les pactes de famille
5 de votre maison, j'ai reçu l'ordre de les lui promettre. Comme la rédaction de 1808 ne pouvoit plus convenir à l'état des choses en 1816, puisqu'on y parloit d'institutions dont on s'occupoit alors, mais qui n'existoient pas encore, que d'ailleurs le comité de revision de la constitution avoit manifesté sur l'ordre dans lequel les princesses
10 devoient être admises à la succession, si la dynastie venoit à manquer dans les mâles, des doutes sur lesquels il demandoit une explication qu'on ne pouvoit se dispenser de lui donner, V. M. voulut par cette double raison que je réunisse en séance ceux des membres de ce comité qui se trouvoient dans la capitale, pour qu'ils s'occupassent d'une
15 nouvelle rédaction du statut de famille plus appropriée au moment. Le travail fut achevé et approuvé en octobre 1816; pour que cependant on ne parût pas avoir dressé un nouveau statut absolument à raison de l'affaire qui se négocioit, on prit la partie de l'antidater; il parut et fut envoyé à Vienne sous la date du 18 janvier 1816.
20 D'après cette législation:

a) La maison royale de tout tems est composée des princes et princesses issus des monarques ou de leur ancêtre commun par union légitime et reconnue, ainsi que de leurs épouses et de celles de leurs veuves qui ne se remarient pas.
25 b) La loi soumet à la juridiction du souverain régnant ainsi qu'à sa surveillance, telle qu'elle est définie par les statuts, elle déclare que, s'il est mineur ou empêché légitivement, ces droits sont exercés par le régent.
c) Elle veut que le fils aîné du roi porte le titre de prince royal,
30 elle définit son titre, ses armes et ceux des autres princes.
d) Aucun des membres de la dynastie régnante ne peut contracter de mariage sans une permission du roi donnée par écrit, sous le grand scel du royaume, elle est contresignée du ministre secrétaire de la maison royale; à défaut de ces formes et de cet
35 aveu du monarque le mariage est nul de fait, sans aucune déclaration ultérieure. Les enfans issus de cette union censés illégitimes, exclus de tous droits à la succession; ils ne peuvent

réclamer ni dot ni apanage ni même les effets d'un mariage dispart, mais simplement une pension alimentaire sur l'alleu du père. Le contrat d'un mariage même contracté dans toutes les formes légales n'est obligatoire qu'en tant qu'il a été confirmé par le monarque. Ces stipulations sont absolument nouvelles 5 dans l'étendue que ces lois dont nous nous occupons leur donnent. Le testament du duc Wolfgang de Deux-Ponts et de Neubourg de 1568 se contente § 18 et 21 du conseil aux princesses de ne pas contracter de mariage sans le conseil de leurs parens. Le pacte d'Ansbach en 1796 en rappelant ces dispositions § V y 10 avoit ajouté la condition que leurs contracts de mariage seroient revêtus de la signature de tous les agnats, si on vouloit qu'ils fussent regardés comme engagés à en observer les conditions; du reste elles ne vont pas plus loin, ne passent pas les stipulations fixées par le droit commun. 15

e) Les actes relatifs à l'état civil des membres de la famille royale sont dressés dans les formes prescrites par la loi civile du royaume, par le ministre secrétaire de la maison, sur un ordre particulier du roi qui doit être expédié pour chaque cas particulier et allégué dans l'acte. Cet acte est consigné dans un régistre, expédié en 20 double, dont un exemplaire est déposé aux archives générales du royaume, l'autre conservé dans l'archive privée de la famille. Les témoins nécessaires sont nommés chaque fois par le monarque, qui les choisit parmi les princes du sang, les ministres, les grands dignitaires de l'État et de la cour. Si le roi est absent ou empêché, 25 le ministre secrétaire est chargé de ce choix. Il est cependant tenu de les prendre dans les mêmes classes. Dans la supposition que le monarque et le ministre fussent également absents, un prince du sang majeur qui se trouveroit sur les lieux, et les deux employés les plus distingués du lieu, où se passe l'acte, feroient 30 avec les cavaliers attachés à la cour les fonctions de témoins. L'acte rédigé par eux doit avant tout être envoyé au ministre secrétaire d'État, celui-ci l'examiner, et s'il trouve que les lois et les formes ont été duement observées, il les soumet à la confirmation du roi et en ordonne de suite le dépôt aux archives. 35

En cas de décès des princes et des princesses le scellé est mis ou par le secrétaire d'État, s'il est présent, ou par le premier

officier civil du lieu en cas d'absence de sa part. Ces dernières dispositions n'étoient pas nouvelles. Dans tous les tems les héritages des princes de la maison avoient été traités par les autorités du prince régnant, du moins, quand ils étoient domiciliés et décédés dans les États de leur maison; autrement on avoit des exemples que les tribunaux de l'empire s'étoient attribués ce droit. Le pacte de famille de 1771 le réservoit expressément au chef de la famille pour l'alleu, quoique contradicteur légitime relativement aux hérétiers allodiaux. V. M. l'a exercé en 1799 à la mort de l'électeur, votre oncle. On prit possession alors de l'alleu comme de fideicommis, on se contenta de le faire administrer séparément afin qu'il pût répondre aux réclamations particulières qui seroient formées, et dont on ne voudroit pas grever l'État. Elle subsista jusqu'à ce que l'établissement de la souveraineté eût changé les idées et altéré la nature des obligations à cet égard.

f) La surveillance et la direction de l'éducation des princes et princesses de la famille appartient de droit au monarque, qui est autorisé à prendre en général toutes les mesures et faire toutes les dispositions qui lui paroîtront propres à maintenir la tranquillité, conserver l'honneur et procurer le plus grand avantage de sa dynastie. Aucun membre de la famille royale ne peut sortir du royaume sans la permission du roi. Ces principes en tant qu'ils concernoient l'éducation, étoient conformes à ceux que le § IV du recès d'Ansbach avoit déjà réglés.

g) La loi établit la succession linéale agnatique et le droit de primogéniture. Un prince pour être habile à succéder doit être légitime et issu d'une union reconnue pour assortie et non-dispar (standesmäßig) par la famille.

A l'extinction totale de tous les mâles de la maison royale la succession est dévolue à celle des princesses qui se sont établies avec le consentement du roi. Elles ne peuvent cependant régner elles-mêmes, mais simplement transmettre leurs droits à leurs héritiers mâles en suivant pour l'ordre de succession le degré de proximité de la personne du dernier monarque de manière que sa fille excluroit toutes les autres, ainsi de suite. Les princesses ne peuvent tenir elles-mêmes les rênes du gou-

vernement; les actes de renonciation qui avoient été en usage jusques-là sont déclarés inutiles. Il suffit à l'avenir de relater dans le contract de mariage le § 27 du statut de famille, qui se rapporte à leur droit de succession. Le prince, appelé à la succession par le droit de sa mère, ne doit pas posséder ou être héritier 5 d'autres États qui seroient situés hors de l'Allemagne; s'il ne vouloit pas renoncer à ses autres possessions, son droit seroit dévolu à l'héritier le plus proche. L'enfant mâle d'une princesse destinée à régner résidera dans le royaume et y sera élevé. Quand même il gouverneroit d'autres pays allemands, il n'en 10 seroit pas moins tenu d'établir sa demeure habituelle et le siège de son administration dans le royaume de Bavière. Ces règlemens tendent à asseoir sur les bases les plus solides qu'on a pu imaginer, la perpétuité de la succession dans la famille régnante, à conserver l'indépendance du royaume, à empêcher qu'il ne 15 tombe entre les mains d'un monarque qui par la langue, les mœurs et les principes lui seroit absolument étranger. Tout ce système est et ne pouvoit être établi qu'en vertue de la souveraineté. Dans le ci-devant empire germanique les femmes n'eussent pu hériter de terres réputées fiefs masculins de l'em- 20 pire, et à l'extinction de toutes les branches masculines de la dynastie la succession eût été réclamée par le fisc impérial pour le compte des domaines de l'empire, disputée par les héritiers allodiaux et auroit fini probablement par devenir le jeu de spéculations politiques. 25

Les renonciations des princesses sont d'un usage très ancien, elles ne s'étendoient d'abord qu'aux pères, mères, oncles, neveux, frères. Le pacte de famille de 1771 statua pour la première fois qu'elles comprendroient les agnats mâles de toutes les branches, sans exception aucune, et qu'on s'en communiqueroit mutuellement 30 le formulaire. Ce principe fut rappelé et confirmé dans le § 5 du recès d'Ansbach.

Les deux filles aînées de V. M. en se mariant dans un tems, où la constitution germanique existoit encore, l'une au prince Eugène, l'autre au prince royal de Wurtemberg, firent en janvier 35 1806 et en juin 1808 les renonciations d'usage revêtues de toutes les formalités prescrites par les lois de la maison. Lorsque Sa

Majesté l'impératrice d'Autriche d'aujourd'hui s'unit à son auguste époux, la souveraineté qui existoit déjà, le nouveau statut de famille qui venoit d'être publié, l'eussent dispensée de cet acte de renonciation. V. M. cependant, par déférence pour l'opinion
5 publique, voulut qu'elle eût lieu, suivant un formulaire très complet et très étendu qui avoit été arrêté d'avance entre les deux cours. Cette cérémonie se passa le 2 novembre 1816 en présence de l'ambassadeur d'Autriche, des ministres, des grands dignitaires de la cour, du conseil d'État en corps.

10 Le passage du statut qui exige un mariage égal et non-dispar pour les membres de la famille royale ne fait que rappeler un usage établi de toute antiquité dans la maison bavaro-palatine.

h) S'il ne reste plus d'héritiers d'aucun sexe dans la dynastie et qu'on ait perdu jusqu'à l'espoir d'un voir naître, la loi impose
15 au monarque régnant le devoir de chercher à assurer la succession en entrant en négociation avec une autre maison régnante de l'Allemagne pour en obtenir un de ses princes qui ne seroit ni possesseur ni héritier d'un autre pays. Le prince sur qui tombera le choix sera adopté par le monarque, il entrera dans tous les
20 droits d'un membre de la ligne directe et prendra le titre de prince bavarois, il succédera de plein droit; si cependant le roi régnant venoit à avoir des enfans, ses droits cesseroient pour le moment et dormiroient jusqu'à l'extinction de cette nouvelle ligne, il conserveroit cependant le titre et les prérogatives d'un
25 prince de la maison. S'il n'y a ni héritiers légitimes ni adoption, la régence créée par la loi prend les rênes du gouvernement sous l'obligation de pourvoir dans les six mois à ce que le trône soit occupé conformément aux principes qu'elle établit.

Le statut n'exclut pas du reste les pactes de confraternité, qui
30 pourroient être conclus avec d'autres maisons souveraines. Il les confirme d'avance comme valides et autorisés par la constitution. Il est clair que cette théorie est absolument nouvelle et n'a pu être que la suite de la doctrine de la souveraineté. On a eu en vue en l'établissant de prévenir de son mieux la chance des
35 élections nationales qui partout, où elles ont eu lieu, sont devenues la source de tant de troubles. Les pactes de confraternité et de succession réciproque étoient admis dans l'ancien empire ger-

manique; leur exécution ne souffroit aucune difficulté, quand ils avoient été confirmés par les empereurs ou que des spéculations politiques n'y mettoient pas trop d'obstacles. Il est remarquable que nos princes n'en ont jamais conclu.

i) Les princesses sont exclues même de l'alleu tant qu'il existe 5 des mâles dans la maison royale. Ce n'est qu'à leur extinction absolue qu'elles entrent dans leurs droits à cet égard. Ceux-ci ne peuvent cependant s'étendre aux objets qui sont des propriétés nécessaires et inséparables de la couronne, tels que les régistratures, les archives, bâtiments publics, arsenaux, armes, munitions, 10 ornemens de chapelle, mobiliers de la couronne, celui des résidences et des châteaux, le trésor de la couronne, toutes les collections publiques appartenantes aux arts et aux sciences, l'argent comptant, les grains, l'arriéré des impositions et autres perceptions, en tant que la continuation de la régie administrative en dépend, 15 ainsi que tout ce qui a été acquis aux dépens du trésor royal. Le pacte de famille de 1771 avoit déjà établi les mêmes principes; ceux qu'avance cette nouvelle loi, n'en sont que les simples commentaires.

k) L'apanage des princes cadets est fixé à une somme qui ne pourra jamais dépasser 100000 florins, elle sera acquittée en espèces 20 sonnantes et non assignée sur des terres, elle est payable par le trésor royal en douze termes égaux de mois en mois. Le roi la crée par un acte particulier, quand le prince se marie et forme par là un établissement. Jusques-là la somme qui est jugée nécessaire à son entretien est réglée tous les ans par le chef de 25 la maison; les cadets majeurs et non fils de roi n'ont droit jusqu'à leur mariage et à leur établissement complet qu'à la jouissance du tiers de l'apanage. Tout prince de la famille est tenu de soumettre à l'approbation du roi toutes les dispositions particulières qu'il fait dans sa branche. Il doit aussi pourvoir de ses 30 propres moyens à l'établissement de ses enfans et aux douaires de son époux, sans avoir d'autres prétentions à former sur la couronne que celles que la générosité du souverain pourroit lui donner, si sa famille devenoit trop nombreuse. Le prince royal pour sa personne est eximé de ces règles générales établies pour 35 tous les autres, on se réserve de pourvoir à son entretien par un règlement particulier.

Les apanages sont très anciens et viennent de l'obligation naturelle à un père de songer à l'établissement de ses enfans. Ce devoir étoit facile à remplir tant que subsista l'usage pernicieux de partager les États par portions égales entre tous les
5 fils qui n'embrassoient pas l'état ecclésiastique. Il devint plus difficile, quand l'établissement de la primogéniture en 1568 et 1578 eut obligé de s'occuper d'une autre manière de la subsistance des cadets. Nos actes sont remplis de leurs plaintes, de leurs prétentions, de la résistance qu'y opposoient les sou-
10 verains. Le traité de 1771 a pour la première fois coupé court à ces difficultés en établissant le maximum de 100000 florins pour tous les princes cadets fils d'électeur qui n'auroient ni évêchés ni bénéfices ni autres moyens d'existence.

V. M. s'en est tenu strictement aux obligations que lui im-
15 posoient ces pactes et aux règles qu'ils établissoient. Elle a pourvu à l'entretien, à l'éducation et aux mariages de sa famille de la manière la plus généreuse. Lors de l'établissement du prince royale en 1810 son apanage fut fixé à 227000 florins avec un palais en ville et une résidence de campagne toute meublée, d'abord
20 à Innsbruck et à Salzbourg, ensuite à Wurzbourg et à Aschaffenbourg. On y a ajouté tous les agrémens de détail qui pouvoient répondre à la tendresse de V. M. et au rang éminent de la personne. Quand le prince Charles fut devenu majeur en 1813, V. M. en continuant de pourvoir à son entretien personnel, lui assigna
25 une somme particulière pour ses autres dépenses. Elle y joignit en 1815 le don pur et simple d'une rente annuelle de 20000 florins payable par le fond d'amortissement, à qui le trésor royal en devoit fournir le capital par des papiers, portant intérêt de 5%.

Le duc Guillaume de Bavière et sa branche furent aussi traités
30 d'une manière conforme aux engagemens qui avoient été pris à leur égard. Ils remontoient au tems du duc Charles, frère de V. M. Ils avoient été la suite de prétentions que cette branche cadette auroit pu former sur le duché de Deux-Ponts à l'extinction de la ligne de Neubourg, prétentions sur lesquelles les cours de
35 France et de Prusse dont on avoit demandé le conseil s'étoient expliquées d'une manière assez ambiguë, pour donner l'inquiétude sur la marche qu'elles suivroient en cas d'événement. Le duc

Charles qui désiroit mettre cette affaire en règle en chargea le baron de Hofenfels son conseiller intime qui conclut le 22 juillet 1783 un recès avec le duc Guillaume en vertu duquel ce prince en renonçant à ses prétentions obtiendroit la jouissance entière de toutes les possessions de la maison Palatine en Alsace jusqu'à la Queich avec toutes les prérogatives considérables que les lettres patentes des rois avoient garanties ou garantiroient encore; on lui promit aussi à la même époque le titre de duc de Bavière pour lui et ses descendans. Cet arrangement fut renouvelé et confirmé par une seconde déclaration donnée à Carlsberg le 27 mars 1784, rappelé dans le préambule du pacte d'Ansbach du 12 octobre 1796 avec la promesse formelle qu'il seroit procédé le plus tôt possible à la rédaction d'un recès apanagial.

Aussitôt que V. M. fut parvenue à la régence, Elle fit proclamer son titre de duc de Bavière, en y joignant les assurances les plus positives que sa parole seroit dégagée et en lui assignant un apanage provisoire plus considérable que ne l'étoit celui dont il jouissoit. En 1802 l'occasion d'exécuter de ce qui avoit été promis se présenta. La cession du Bas-Palatinat à la maison de Bade achevoit d'isoler le duché de Berg. On crut que cette province pouvoit remplacer les terres d'Alsace qui ayant passé à la France n'étoient plus disponibles pour l'objet auquel on le destinoit. On assigne donc cette province au duc de Bavière pour lui, ses héritiers et successeurs, en y appliquant strictement les mêmes principes administratifs qui auroient eu lieu en Alsace et en assignant un revenu qui répondit parfaitement à celui, auquel ces possessions étoient évaluées. On partit de la somme de 227000[1]) florins comme surrogat de ce qu'auroient valu les terres d'Alsace en abandonnant pour y fournir tous les revenus du duché de Berg à l'exception de l'impôt direct, parce qu'il n'auroit pas non plus joui de la taille en France. Afin de lui remplacer les droits régaliens on lui abandonna tous les détails de l'administration, la nomination aux places, la direction de la régence et de la cour de justice, ainsi que les palais. V. M. se réserva par suite du domaine suprême et éminent que le gou-

[1]) Soll heißen: 225000.

vernement français auroit gardé aussi, la surveillance suprême qui devoit être exercée en son nom par le conseil de Dusseldorf, le pouvoir législatif, l'appel en dernier ressort par la cour suprême de la province qui devenoit ce que le conseil supérieur de
5 Colmar eut été en Alsace, le droit de faire grâce, la direction de la force armée.

Cet ordre de choses arrêté le 30 novembre 1803 subsista jusqu'en 1806 que le duché de Berg fut cédé à la France. V. M. établit alors la résidence du duc de Bavière à Bamberg, lui céda la
10 jouissance du château de cette ville, ainsi que du palais d'été de Seehof, lui continua pour lui et ses héritiers la rente annuelle de 227000[1]) florins qui lui avoient constamment été promis sans lui assigner aucune terre. C'est ainsi que ce prince a toujours été établi depuis. Le couvent de Banz est un acquit particulier
15 qu'il a payé de ses deniers et où il n'exerce d'autres droits que ceux que la loi constitutionnelle donne à tous les possesseurs des seigneuries, la classe de celle de Banz.

l) Les princesses étant traitées avec cette sévérité, il étoit juste que la loi pourvût à leur entretien et à leur dot. Elle distingue
20 quant à l'entretien trois hypothèses: celle où elles sont mineures et sous la puissance paternelle; il est pourvu alors leur entretien et leur éducation par une somme que le père fixe et fait mettre pour l'année courante sur l'état de sa maison; celle de leur maison; la supposition enfin où, la reine leur mère se trouvant
25 encore en vie, elles resteroient avec elle; la loi passe alors à celle-ci la moitié de l'apanage ordinaire c'est-à-dire 15000 florins par an, moyennant lesquels elle est tenue de leur fournir le nécessaire. La dot d'une princesse payable au moment de son mariage est réglée à 100000 florins ou à un des revenus d'un
30 prince cadet.

Il régnoit beaucoup d'arbitraire sur tous ces articles dans l'ancienne législation, et on peut dire que ces règles sont les premières fixées et déterminées qui aient eu lieu à cet égard. Les deux princesses du premier lit de V. M. ont reçu ses dots lors
35 de leur mariage en 1808 et 1816. Votre amour paternel vous

---

[1]) Soll heißen: 225000.

a engagé aussi à pourvoir à tout événement d'une manière plus particulière au sort des princesses du second lit par un acte de dotation expédié en 1816 en faveur de Sa Majesté la reine et de six filles. Cet acte leur donne 240000 florins de capital, la mère doit en jouir sa vie durant, ses enfans après elle, à part égale; le capital est assigné sur les contributions françoises pour en être déduit en termes, à raison d'un cinquième sur chaque payement qui s'opérera de la part de cette puissance.

V. M. en faisant cet acte de générosité n'a rien fait à quoi Elle ne fut autorisée par le droit. Il accorde à chaque souverain la liberté de disposer de ses acquits sa vie durant. Qui plus qu'Elle a aggrandi l'État? Les contributions françoises ne sont-elles pas le fruit spécial de ses armes et de sa politique? Ce n'est donc que par pure délicatesse et non par aucune obligation qu'Elle s'est prêtée à cette occasion aux vœux de ceux des serviteurs de sa couronne qui craignant qu'on ne cherchât à donner à une affaire aussi simple par elle-même la tournure de l'intrigue, ont désiré que le prince royal fût consulté et y donnât son adhésion.

m) Le douaire des reines est fixé au maximum de 200000 florins par an, avec une résidence meublée d'hiver et d'été, ainsi que la première mise de la maison. Il est constitué par un acte signé du roi et de deux témoins désignés par lui, remis au secrétaire d'État de la famille royale qui tient régistre de cette remise et en ordonne de suite le dépôt aux archives à la mort du souverain; le diplôme est présenté à son successeur qui est tenu de l'exécuter ponctuellement.

Les princes apanagés fixent eux-mêmes le douaire de leurs épouses et le soumettent à la confirmation du roi.

La législation avoit aussi été jusques-là très indéfinie sur l'article des douaires suivant les momens et le plus ou le moins d'opulence des branches qui les constituoient. Dans les toutes dernières époques il avoit été assez fréquemment réglé à 60000 florins. V. M. a fixé les détails de celui de son auguste épouse il y a quelques années par un acte qui se trouve déposé, cacheté aux archives, et auquel il ne manque aucune des formalités légales.

L'obligation des apanagistes d'entretenir eux-mêmes leurs veuves est fondée sur l'ancien usage rappelé dans le § V du traité d'Ansbach.

n) Les charges des maisons du prince royal, des princesses veuves, reines ou autres descendans de la ligne directe sont à la nomination royale. Les princes cadets sont tenus d'obtenir sa confirmation des choix qu'ils font.

o) Le bien privé du monarque est celui qui ne fait ni partie du domaine ni du fidéicommis, qui n'a été acquis ni aux dépens du trésor public ni n'est la suite et le fruit des transactions publiques, mais qui est uniquement le fruit de ses épargnes sur les fonds particuliers remis à sa disposition personnelle ou qui lui est revenu d'ailleurs à titre privé, sans avoir encore été incorporé au domaine de la couronne. Il peut en disposer librement sans même être tenu aux formes du droit civil; au défaut de cette disposition sur ce genre de propriété, elle passe à ses héritiers ab intestato d'après l'ordre et les règles du droit civil.

Tous les membres de la dynastie sont tenus dans tous les actes qui concernent leurs biens et leurs successions aux formalités des lois ordinaires. Ils ne peuvent disposer de leur apanage sans l'agrément du monarque; il retombe de droit à la couronne, lorsque leur branche vient à manquer dans les mâles.

Tous ces principes sont conformes au droit ancien.

p) La régence a lieu ou pendant la minorité du souverain ou lorsqu'il se trouve empêché légalement ou physiquement d'exercer les fonctions de la royauté sans avoir pu y pourvoir, ou quand à l'extinction totale de la dynastie régnante le successeur est encore inconnu. La régence en cas de minorité dure jusqu'à ce que le souverain mineur ait atteint l'âge de 18 ans accomplis, en cas d'autre empêchement elle a lieu légalement, quand cet empêchement dure un an. Le roi peut disposer de la régence par un acte remis au ministre secrétaire d'État de la maison royale, qui reste en dépôt aux archives jusqu'à son décès, où il est remis au régent, qui prend sur le champ les rênes du gouvernement. Au défaut de disposition, elle appartient de droit au prince le plus rapproché du trône dans l'ordre de succession; s'il est lui-même mineur ou légitimement empêché, le plus proche au degré prend

sa place et gouverne jusqu'à ce que la minorité ou l'empêchement ait cessé.

Les actes de l'administration pendant la régence portent le nom du roi mineur, les monnaies et les sceaux son effigie.

Le régent en entrant en fonction prête serment de gouverner conformément aux lois, de maintenir l'intégrité du royaume, les droits de l'État, de remettre fidèlement au roi à sa majorité le dépôt qui lui est confié. Il nomme à toutes les places, mais celles de judicature exceptées, provisoirement; il exerce d'ailleurs tous les droits de la royauté en prenant sur tous les objets importans l'avis du ministère en corps, constitué en conseil de régence; mais il ne peut ni aliéner le domaine ni créer de nouvelles dignités ni conférer de fiefs vacans. Il joint pendant la durée de son pouvoir à ses titres ordinaires celui de régent du royaume, il a droit à une habitation au palais et à l'entretien de sa personne et de sa maison. La loi l'autorise à tirer annuellement pour cet objet sur le trésor public jusqu'à la concurrence de 200000 florins.

Le roi peut par testament ou autrement faire des dispositions particulières pour la personne, l'éducation et l'administration des biens particuliers de ses enfans, à défaut de cette disposition cette curatelle appartient de droit à la reine douairière sous la surveillance de la régence ou du roi devenu majeur; en cas de décès ou d'empêchement de la reine douairière le régent ou le roi y pourvoit.

Les princesses restent soumises à la tutelle suprême du monarque ou du régent jusqu'à leur établissement, soit qu'elles aient leurs maisons formées ou qu'elles se trouvent chez leurs mères.

Les chefs des branches cadettes de la dynastie disposent de la tutelle et curatelle de leurs enfans avec l'approbation du roi; à défaut de pareils arrangemens ou du consentement du roi c'est à la couronne à y pourvoir. Les tuteurs ou curateurs sont soumis dans les détails de leur administration à toutes les dispositions des lois civiles ainsi qu'à l'inspection du monarque, à la ratification duquel leurs actes doivent être portés dans tous les cas où la législation ordinaire exige celle du magistrat civil. Ces règlemens ne sont que la confirmation et le développement plus

étendu de ce que les pactes et usages anciens de la famille avoient établi en principe et que les § I, II, III, IV et XXIX du recès d'Ansbach avoient renouvelé et confirmé en termes exprès.

V. M. daignera se rappeler que n'étant pas satisfaite de la con- 5 duite du duc de Bavière dans un moment où le prince royal étoit encore mineur, Elle jugea à-propos de prendre pour la tutelle et la régence des mesures fondées sur les mêmes maximes et consignées dans un acte qui a été pendant longtems déposé aux archives et s'y trouve peut-être encore.

10 q) Quant à la juridiction sur la personne et les propriétés des princes ou princesses, les causes réelles sont commises aux cours royales ordinaires. Le roi réunit un tribunal de famille pour les causes personnelles. Ce tribunal est composé du roi, du prince royal, des membres majeurs de la famille royale, des grands 15 dignitaires du royaume et de la cour; il est présidé par le monarque ou l'héritier de la couronne, à leur défaut par celui à qui le roi confie la présidence par décret spécial. Il ne se rassemble jamais que sur un ordre spécial et pour un objet particulier. Sa compétence s'étend à toutes les plaintes et réclamations 20 quelconques contre les princes et princesses de la famille, aux causes relatives à leur interdiction, à leurs divorces quant aux effets civils, aux discussions relatives aux affaires de tutelle. S'il s'élève un procès de ce genre, on commence par tenter la voie de l'accommodement; s'il a lieu et qu'il soit approuvé par 25 le roi, la convocation du tribunal devient superflue.

S'il se rassemble, les membres en sont prévenus par décret, le ministre de la justice est rapporteur de droit; dans les causes majeures on adjoint au tribunal le président de la cour suprême des appels et celui de la cour royale séante dans la capitale; 30 ceux-ci instruisent le procès et le rapportent. L'affaire est jugée selon la loi, et l'arrêt doit être confirmé par le roi. Toutes ces dernières formes sont absolument nouvelles et une suite de la souveraineté. Du reste elles n'ont jamais eu lieu encore, et le tribunal de famille n'a pas été convoqué une seule fois.

35 Pour compléter l'énumération de nos lois fondamentales, du moins telles qu'elles étoient en vigueur au 1er février 1817 relativement à la famille royale, il me reste à ajouter l'observation que

le prince Charles et le duc de Bavière ont adhéré aux statuts de famille de 1816, mais que le prince royal n'a pas répondu à la lettre d'usage que V. M. lui a adressée, et qu'aucune des formes établies par cette loi et celle du 28 juillet 1808 au sujet des actes de naissance de ses enfans n'a été remplie, du moins que jusqu'au 1er février 1817 il n'étoit rien parvenu au ministère à ce sujet. En améliorant le sort des princesses, V. M. déclara Elle-même que cette dérogation aux principes qui ne provenoit que des circonstances et n'étoit que la suite des droits personnels que vous aviez acquis ne pourroit jamais tirer à conséquence pour l'avenir ni être citée comme exemple contre les stipulations du statut de famille qui devoit d'ailleurs conserver toute sa force. Les institutions reçurent donc une nouvelle force par l'acte même qui paroissoit y déroger.

A.

DE LA NOBLESSE.

Le royaume de Bavière se compose aujourd'hui des anciens États de la maison: La Bavière, le Haut-Palatinat, le duché de Neubourg; des parties acquises par le recès de l'empire en 1803 à titre de sécularisations ou cessions; des parcelles de la Souabe cédées par la cour de Vienne; des margraviats abandonnés par la Prusse en 1806 et 1807[1]); des territoires cédés et dynastes soumis à la souveraineté royale par l'acte de fédération du 12 juillet 1806. La noblesse de chacune de ces parties avoit en 1799 à l'avènement de V. M. une constitution différente.

Celle de Bavière étoit exempte d'impôts directs et ne payoit qu'un simple don gratuit. Les impositions indirectes étoient abonnées. Elle jouissoit dans ses terres de la justice en première instance, de la police dans toute son étendue à peu d'exceptions près; ses brasseries exerçoient le droit de banalité, tous les aubergistes du ressort de la seigneurie étoient obligés de s'y pourvoir. Le droit de percevoir l'impôt sur leurs justiciables et de le verser directement dans les caisses

[1]) Soll heißen: 1810.

publiques lui appartenoit. Elle exécutoit elle-même ses tenanciers pour ses rentes foncières.

Les principales charges étoient de droit remplies par des gentilshommes. Les prébendes, les bénéfices les plus lucratifs n'étoient 5 donnés qu'à ceux qui pouvoient faire des preuves de noblesse. Les nobles étoient à la tête des tribunaux et autres dicastères, ils y avoient un banc particulier.

Ils exerçoient en corps ou individuellement le droit de retrait sur celles des terres nobles qui étoient acquises par des roturiers.

10 Ils contractoient sous seing privé, sans intervention judiciaire, ils inventorioient et mettoient le scellé chez leurs parens, ils traitoient toute l'hoirie extrajudiciairement toutes les fois qu'elle n'étoit pas décidemment litigieuse.

On avoit créé en leur faveur des places toujours lucratives, quelque 15 fois héréditaires, fréquemment sans fonctions, telles que les grands baillages, les maîtrises des forêts.

Ils jouissoient du privilège attaché à la dignité de leur ordre que les cours de justice leur assignassent une compétence dans les concours, pour les faire subsister d'une manière convenable à leur rang.

20 Ils formoient une corporation particulière aux États provinciaux et avoient une représentation double des autres dans la commission intermédiaire.

Le Haut-Palatinat et le duché de Neubourg étoient, à quelques modifications près, constitués de même. La noblesse des pays acquis 25 en 1803 étoit immédiate. On connoît trop cette corporation par des ouvrages qui sont entre les mains de tout le monde, pour qu'il soit nécessaire d'en parler avec plus de détails. Il en étoit de même de celle des pays dépendans de l'Autriche et de la Prusse; ces deux puissances travailloient avec beaucoup de suite et de peine à amener 30 sa soumission à leur souveraineté par des occupations forcées, des menaces, des promesses, des privilèges et autres avantages. Elles y étoient presque parvenues. Au moment de la cession les dynastes plus relevés que les gentilshommes exerçoient dans leurs domaines tous les droits de la supériorité territoriale et même un droit de suffrage 35 curial à la diète.

Ces privilèges existoient encore en 1799, mais ils étoient déjà sapés par l'opinion. La révolution française avoit électrisé les esprits.

On commençoit à désirer, à parler même ouvertement de réformes; ce qui avoit été regardé comme tout simple jusqu'alors, commençoit à devenir insupportable, et réellement quelques-uns de ses droits ne s'accordoient pas avec l'avantage de l'État, pesoient sévèrement sur les autres classes et nuisoient au développement de la force et de la prospérité publique.

D'un autre côté la noblessc que les guerres et d'autres charges avoient ruinée, qui surtout en Bavière étoit composée en grande partie et à l'exception d'un très petit nombre de familles anciennes, qui existoient encore, de familles venues de l'étranger ou de descendans d'employés à qui la faveur des souverains avoit procuré une certaine aisance, mais non des richesses, avoit besoin pour se soutenir de la totalité de ce qu'on faisoit pour elle et ne pouvoit supporter la moindre perte, sans que son existence en fût plus ou moins affectée.

C'est la position qu'il ne faut jamais perdre de vue, si l'on veut juger impartialement les opérations auxquelles le gouvernement a été conduit, la nature des adoucissemens qu'il a pu y apporter, l'état de malaise pour ne pas dire de mécontentement que sa marche a occasionné. Il est naturel que les hommes tiennent à ce dont ils ont joui une fois; rarement le patriotisme va jusqu'à l'abnégation de soi-même; on doit pardonner ces sentimens, mais on doit rendre justice aussi aux motifs très réels, très importans qui ont dirigé la marche de ceux qui se sont trouvés à la tête de l'administration.

L'abolition des grands baillages avoit été prononcée en 1798 par feu l'électeur; elle fut suivie avec rigueur par le gouvernement de V. M., consommée en très peu de tems. Les propriétés attachées à ces places furent rendues au profit du trésor; les titulaires reçurent des pensions viagères. On déclara qu'il ne seroit plus donné de grand baillage, que personne n'auroit droit aux émolumens d'une place sans en remplir les fonctions.

Les fonds de l'ordre de St. George de 12000 florins par an cessèrent d'être payés. Il en fut de même des appointemens affectés jusqu'ici aux fonctions de chambellans.

Les places de président et de vice-président ne furent plus exclusivement données à des gentilshommes, d'autres purent-ils aspirer aussi. Il n'y eut plus dans le collège de distinction entre les deux bancs. Chacun y siégea selon son rang d'ancienneté.

La publication des stipulations du pacte d'Ansbach annonça qu'on ne conféreroit plus de nouvelles juridictions, que les fiefs vacans resteroient incorporés au domaine.

On modifia l'usage des corvées, on chercha par quelques autres soulagemens à améliorer le sort des cultivateurs. La banalité des brasseries fut abolie, la liberté entière rendue aux cabaretiers de se pourvoir de bière, comme et où ils le voudroient.

Toutes ces innovations pour être sages et justes n'en étoient pas moins sensibles aux propriétaires des classes supérieures. Toute altération dans le droit de corvée touchoit au vif dans les provinces comme les États bavarois d'alors, où la facilité d'acquérir des fonds de terre empêchoit que les capitaux ne fussent employés au fermage, et où le défaut de population rendoit la culture dispendieuse. L'application de ces principes n'étoit pas même toujours juste dans les détails. Dans plusieurs localités les corvées, presque partout suite et condition d'une concession de terrain, n'étoient plus fortes qu'en raison de ce que les redevances foncières avoient été fixées au taux le plus bas. L'expérience n'a pas non plus, du moins dans la grande généralité, justifié la destruction de la banalité des brasseries; les cabaretiers firent la loi aux fabriquans. Il fallut leur faire des remises considérables et un long crédit pour les conserver, la marchandise en devint plus mauvaise sans que les prix diminuassent, et le consommateur devint la victime de cette complication d'intérêts que la loi avoit fait naître.

Des règlemens postérieurs dont le détail appartient au chapitre de la police, ont essayé de remédier à ces inconvéniens, sans avoir pu atteindre la source du mal; il y a toujours quelque chose de louche dans la marche de cette partie. Ces opérations appartiennent aux départemens des finances, de la justice et de la police, qui à cette époque n'étoient pas les miens; en rendant justice aux intentions, même aux vues qui peuvent les avoir dictées, j'ai dû ne pas dissimuler les objections qu'on avoit fait valoir contr' elles. Cette impartialité est dans l'esprit qui doit présider à cette faible esquisse historique de l'administration de V. M.

Jusques-là la noblesse étoit privée de quelques-uns de ses avantages, n'avoit encore perdu aucune de ses prérogatives essentielles, n'étoit entamée encore. Lors de l'acquisition des provinces autrichiennes et prussiennes en 1806 on laissa dans ces districts les choses sur le pied où

on les avoit trouvées. La noblesse immédiate, qui passa sous la souveraineté de V. M., conserva par la déclaration du 31 décembre 1806 toutes celles de ses prérogatives utiles et honorifiques qui n'étoient pas absolument incompatibles avec le changement de domination. Le gouvernement réalisa fidèlement les conditions attachées à la soumission des comtes, princes et dynastes, qui devinrent sujets bavarois par l'acte de la confédération du Rhin du 12 juillet 1806. La déclaration royale du 19 mars 1807 en fournit la preuve. Elle a été reconnue même par les parties intéressées comme contenant tout ce que les circonstances permettoient de leur accorder, et l'acte de la confédération germanique la cite comme un modèle.

Une circonstance qui tient au personnel des hommes, malheureusement inséparable des affaires qu'ils ont à conduire, a empêché que les individus ne retirassent dès le principe de ces vues libérales l'avantage qu'ils devoient en attendre, que V. M. Elle-même ne recueillît le juste tribut d'amour et de reconnoissance, auquel Elle avoit acquis des droits si réels. Le ministre des finances dangereusement malade n'avoit pu être consulté sur les détails de la rédaction, cette affaire avoit été traitée dans un comité particulier de tous les membres du département des affaires étrangères, de l'intérieur, de quelques conseillers des finances que j'avois réunis chez moi en séance permanente. Quand le baron de Hompesch eut repris la conduite de son département, il prétendit n'être pas lié par une loi à laquelle il n'avoit pas concouru, et dont quelques dispositions contrarioient ses idées financières. Il résulta de cette opposition une rigueur dans l'exécution dont plus d'un particulier éprouva les effets.

J'ai déjà parlé de la loi de 1807 sur le payement des impôts et de la constitution du 1er mai 1808 qui supprima la corporation que la noblesse avoit formée jusques-là. L'égalité dans les charges publiques étoit réclamée depuis longtems par tous les bons esprits ainsi que les personnes sages et modérées même dans l'ordre de la noblesse. Cependant les dettes dont la plupart des familles étoient grevées et qu'on ne put comme de raison porter en ligne de compte pour dégrèvement de payemens, leur situation qui ne leur permettoit pas de travailler eux-mêmes avec les simples paysans, en rendant l'exploitation des terres plus dispendieuse pour eux qu' elle n'étoit pour le cultivateur ordinaire, redoubla pour eux

les rigueurs de cette mesure commandée en elle-même par la nécessité, l'équité et les circonstances. Le taux de la taxation aggrava en quelque manière le poids de la charge; elle fut fixée au pied de cinq simples. Jusqu'à présent on n'en avoit guères dans les tems ordinaires payé
5 plus de trois et demi à quatre, le noble deux et demi, sur le pied modéré que les anciennes lois avoient fixé pour lui, de sorte que subitement et sans aucune préparation l'imposition s'élevât pour lui de la proportion la plus légère à la plus forte. Peut-être la répartition se perfectionnera-t-elle un jour assez pour permettre qu'on fasse à ces
10 réflexions l'attention qu'elles méritent. La dureté de cette position a été adoucie par l'augmentation de la valeur des propriétés foncières dans quelques grands États, où la revision du cadastre date de loin, et où on paye toujours dans les mêmes proportions qui furent établies alors. Les familles qui ont acquis depuis l'abolition des privilèges,
15 celles même qui n'ont pas des dettes, jouissent d'une existence honnête et n'ont pas de sujets légitimes de plaintes; celles au contraire qui ont hérité de leurs ancêtres, ou qui ont de gros intérêts à payer, se trouvent placées dans une position gênée qui approche de la pénurie. Je n'ai jamais prêché et je ne prêche point encore la doctrine des
20 exemptions pécunières. Mais je dois rendre un compte fidèle des choses et taire aussi peu ce qui a été dit contre les opérations du gouvernement que manquer à développer les raisons sur lesquelles elles sont appuyées.

La constitution du 1er mai 1808 ayant aboli toute distinction et
25 prononcé l'égalité devant la loi, tous les privilèges purement personnels, tels que les fidéicommis et substitutions, les retraits lignagés et autres, la renonciation des filles à la succession, le for privilégié, le droit de compétence en cas de concours, celui de contracter sous seing privé, d'inventorier chez leurs parens et de traiter les héritages sans l'inter-
30 vention de la justice, la différence dans les punitions personnelles durent être, comme ils le furent, abolis par une loi formelle; elle fut rendue le 20 août 1808. Il en fut de même de la servitude dont la cessation fut proclamée par un édit du 31 août 1808 ainsi que celle du droit qu'avoit exercé jusqu'ici un grand nombre de seigneurs
35 d'obliger les enfans de leurs vassaux à les servir pendant un certain nombre d'années. Cette prérogative, connue en Bavière sous le nom de Weiseljahre, avoit déjà été partiellement proscrite dans cette province

par des décrets particuliers dont on étendit maintenant les effets à toute la monarchie. Ces services devoient être payés du moins dans l'esprit des lois et des règles établies comme l'étoient ceux des autres serviteurs gagés. Il n'est pas douteux que l'abolition de cette coutume n'ait privé les propriétaires d'une grande facilité pour la culture de leurs 5 terres. Ce fut encore une des mesures contre laquelle il s'éleva les plus fortes clameurs. La cessation de la servitude se borna à la personne des fermiers usufruitiers d'un bien sur lequel cette charge avoit pesé; tous les droits, redevances assises sur la glèbe restèrent aux propriétaires. 10

Un édit du 28 juillet 1808 régla la nature et l'étendue des droits de police et autres qui devoient appartenir à l'avenir aux seigneurs dans leurs terres. Ils conservent la police locale dans toute son étendue en se conformant aux lois présentes et à venir et non compris la faculté d'accorder des concessions aux ouvriers ni la surveillance sur 15 les jurandes qui furent réservées aux autorités royales. Ils continuèrent à jouir du droit de patronage aux cures, bénéfices et écoles, à la charge de ne prendre que des sujets examinés et approuvés, sans cependant être tenus à l'ordre exact du tableau. Ils purent inventorier, mettre le scellé et traiter les héritages des personnes de l'ordre clérical, les 20 installer dans leur temporel là où ce droit étoit établi. On leur abandonna l'administration des œuvres pies de leur ressort. On maintint les seigneurs dans l'exercice des droits de chasse et de police forestière, dans celui des dîmes et redevances foncières ainsi que des lods et ventes à la charge du libre rachat par consentement mutuel. La corvée 25 fut déclarée limitée et rachetable, le droit de caducité des biens ruraux fut aboli.

La déclaration du 8 septembre 1808 fixa la compétence des justices seigneuriales de la manière suivante. Personne ne put y aspirer ni l'exercer à l'avenir que ceux qui l'avoient déjà exercée librement et 30 sans contestation; elle ne pouvoit s'étendre que sur les familles domiciliées de manière à ce qu'aucune n'eût plus de quatre lieues à faire, pour arriver au siège du juge. Leurs attributions se bornèrent à l'exercice de la police, de la justice non contentieuse, du droit de greffe, de l'exécution pour les redevances arriérées de colons de leur ressort 35 judiciaire, au droit d'emprisonner pour 48 heures, de mettre à l'amende jusqu'à la concurrence de 5 florins. Les juges sont nommés par les

seigneurs parmi les sujets approuvés et examinés et confirmés par les commissaires généraux. Le seigneur peut exercer la justice en personne, s'il s'est justifié des connoissances nécessaires. Il répond des actes de son juge ou perd la juridiction pour abus de pouvoir légalement
5 prouvé.

La modération avoit présidé à ces trois dernières ordonnances; on avoit cherché autant que possible à y concilier les ménagemens que la politique et l'équité prescrivoient pour l'ancienne possession, avec le texte de la charte constitutionnelle. Elles ne passèrent pas sans
10 quelques contestations parmi les serviteurs de la couronne. La clause de l'édit du 28 juillet 1808 qui exigeoit le consentement réciproque des parties pour le rachat des dîmes et redevances foncières, fut sujettie à des oppositions de la part de ceux qui pensoient que la demande de sujets à y être admis devoit être censée suffisante. Le principe de
15 la déclaration sur la juridiction seigneuriale fut contesté par le département de la justice, qui trouvoit que toute espèce de prérogative de ce genre étoit en contradiction avec la constitution. Le baron de Hompesch et moi fûmes d'avis qu'il étoit convenable de suivre une marche moins rigoureuse et de sanctionner l'existence de tout ce que
20 le texte de la constitution n'abolissoit pas expressément. V. M. approuva cet avis, et l'ordonnance parut telle qu'elle a été connue dans le tems.

Indépendamment et en sus de ces lois, pour donner le tems aux nouvelles relations de s'établir, procurer au gouvernement celui de se convaincre de l'influence qu'auroit ce nouveau système sur l'état des
25 familles et les relations civiles des citoyens, la loi même du 20 avril 1809 se remit à prononcer définitivement sur les suites légales de la renonciation des filles au moment où paroîtroit le règlement sur les fidéicommis et la constitution de la noblesse en général. Il en fut de même de la prérogative de contracter sous seing privé dans tous
30 les actes de la vie civile, de traiter les héritages, d'en dresser l'inventaire, de nommer des tuteurs dans et pour les familles, de séparer les biens de père et mère en présence par la seule intervention des parens, du droit du père de conserver sa vie durant l'usufruit des biens d'une épouse décédée avant lui, de déposer en justice par écrit et sans prêter
35 serment, de réclamer une compétence en cas de concours de créanciers, les formes distinguées de celles des autres classes dans lesquelles les nobles s'adressoient aux tribunaux et en étoient traités — ils présentoient

des requêtes clôses et sans signature d'avocats, on leur répondoit par rescrit — l'exception des peines infamantes pour délits, et la distinction de ne pouvoir être arrêté que par un ordre spécial du roi et signé de lui. En proclamant l'abolition de tous ces privilèges, dont la réunion constituoit en Bavière ce qu'on appeloit la Siegelmäßigkeit, et en l'admettant en principe, on en ajourna l'exécution jusqu'au moment, où le code civil et l'ordonnance judiciaire décrétés par la charte auroient été publiés.

Au lieu de fidéicommis et substitutions qui furent déclarés définitivement abolis par l'édit du 28 juillet 1808, on permit à la noblesse de créer des majorats ou de convertir les anciens fidéicommis en biens de cette qualité, à condition que cette constitution se feroit en biens-fonds, situés dans le royaume, du rapport net de 4000 florins, de revenus inaliénables et réversibles aux héritiers mâles du premier constituant suivant l'ordre de la primogéniture, que la légitime des autres enfans ne fût pas comprise dans ce capital et n'en souffrît pas. Le majorat cessait de droit à l'extinction des mâles et ne pouvoit être grevé de dettes qu'au défaut absolu de tout autre moyen ou pour sa conservation indispensable ou pour douaire d'une veuve, la pension alimentaire des cadets, de manière cependant que le tiers du revenu net restât au possesseur. Le ministre de la justice étoit déclaré conservateur général de l'institut des majorats; c'étoit sur son rapport et après l'examen préalable d'une commission spéciale que le roi prononçoit sur ce qui le concernoit.

Une loi très étendue rendue le 22 décembre 1811 étendit et perfectionna l'institut des majorats.

Elle rappela de nouveau et déclara définitives les ordonnances déjà rendues sur le fait de l'abolition des fidéicommis. Elle les déclara francs-alleux avec pleine liberté d'en disposer en faveur du possesseur ou des possesseurs actuels à l'exception toute fois des legs qui pourroient être réputés fondations.

Elle permit que les majorats pussent être constitués sur des biens censitaires, des fabriques d'un produit net, tels que les minières, brasseries, forges, rentes foncières, économies, maisons dans la résidence, que la rente seule de 4000 florins nets ne pût être chargée de dettes, de manière à laisser la liberté d'hypothèques ‹pour› le surplus, mais en retour il fut statué qu'on déduiroit de cette rente normale un cinquième pour

l'impôt, autant pour l'administration, et que d'après cela au lieu de quatre mille florins, elle seroit portée à six mille six cent soixante six florins, qu'il y auroit une habitation convenable dans le chef-lieu du majorat, que dans les brasseries les ustensiles nécessaires avec les
5 provisions d'orge et de houblon pour six mois et dans les économies le grain pour les semailles et les subsistances jusqu'à la prochaine moisson fût séparée de la masse et censée appartenir au majorat comme objets indispensables à l'exploitation.

Les anciens fidéicommis purent être convertis en majorats, et
10 afin de faciliter cette opération il fut réglé que les prétentions des autres héritiers nécessaires seroient bornées à la moitié de ce qu'ils auroient touché d'ailleurs et que, quant aux dettes, il n'y auroit que les capitaux réputés privilégiés pour les lois anciennes ou ceux, qui auroient été constitués postérieurement à la publication de la loi de
15 l'an 1808 qui seroient déductibles de la substance de ces anciens fidéicommis.

Les possesseurs de majorats furent déclarés membres essentiels des corps constitutionnels de manière que tous fissent partie des assemblées générales, et que la moindre moitié des députés aux députations du
20 cercle et aux États généraux fût tirée de leur corps et de celui des vassaux de la couronne. On leur accorda le for privilégié.

Les terres déclarées majorats eurent les droits de seigneurie et de juridiction contentieuse avec exemption de la juridiction des baillages et le droit de ne répondre que par devant les autorités provinciales.

25 Le privilège de faire mettre le scellé, inventorier et arranger leurs successions par les plus proches parens sans intervention de la justice dans tous les cas, où il n'y auroit pas matière à procès, leur fut confirmé.

Le gouvernement se réserva la faculté par un décret à rendre
30 sur le rapport du ministre des affaires étrangères de les admettre en tout ou en partie, à vie ou pour leurs descendans à la jouissance des prérogatives personnelles réservées aux ci-devant immédiats par la déclaration du 19 mars 1807.

Les dettes, desquelles la substance du majorat devoit répondre,
35 furent dénominées avec plus de précision qu'elles ne l'avoient été dans les lois précédentes et bornées nommément aux capitaux levés pour acquitter une contribution à l'ennemi, aux constructions absolument

nécessaires ou fort utiles, aux frais de procédure pour conserver la substance du bien; les payemens même durent être réglés par termes, qui jamais ne dépasseroient le tiers du produit annuel du majorat.

Aucune partie du majorat ne peut être aliénée, même de l'aveu de tous les intéressés; le possesseur est autorisé à les réclamer en tout 5 tems et en tout lieu, il ne reste à l'acquéreur que le regrès contre l'alleu de celui qui l'a aliéné. La nouvelle loi ajoute à cet égard à la rigueur de celle de 1808.

La couronne se réserve la surveillance sur l'intégrité des majorats et la réversibilité de ceux qu'elle aura constitués. Elle veille à ce que 10 les possesseurs des majorats en observent les conditions. Une commission tirée du sein du conseil d'État instruit sous la direction du ministre de la justice tout ce qui tient à la constitution, l'augmentation, la diminution, l'extinction absolue des majorats qui ne sauroient avoir lieu que de l'aveu du monarque et avec le consentement unanime de 15 tous ceux qui sont appelés à y succéder. Les actes judiciaires passés depuis 1808 ne sont point infirmés par les dispositions de cet édit qui n'a aucun effet rétroactif. La noblesse est maintenue dans son droit de constituer exclusivement des majorats.

Le but de cette loi comme de celle du 28 juillet 1808 tenoit à 20 procurer à la noblesse les moyens de se maintenir, en lui assurant la faculté de conserver intacte une masse de biens assez considérables pour garantir à la postérité une existence digne de son nom et de son rang. Elle devoit empêcher aussi en rendant l'établissement d'un majorat moins facile la création de ces petites substitutions qui in- 25 utilement et sans aucun objet soustraient à la circulation une masse de fonds que l'intérêt de la société demanderoit d'y laisser. On vouloit de plus par les précautions, qu'on prenoit pour la légitime, et en bornant les substitutions perpétuelles du genre des majorats aux familles les plus riches et en état de disposer d'ailleurs de moyens suffisans, 30 empêcher que les filles et les cadets des maisons nobles ne fussent privés d'une subsistance que les uns et les autres ne trouvoient plus comme autrefois dans des instituts dont la suppression étoit prononcée et exécutée.

Ces raisons quelque justes qu'elles fussent n'empêchèrent pas que 35 l'opération ne fût critiquée par ceux qui par principe et par habitude tenoient à l'ancienne législation des fidéicommis, qui ne se donnoient

pas la peine d'étudier la nouvelle ou qui ne se croyoient pas en mesure par leur fortune d'atteindre à la hauteur de cette nouvelle création. On a proposé plusieurs fois à V. M. de rendre à la noblesse et aux autres classes l'ancienne liberté relativement aux fidéicommis 5 et aux substitutions. Vous n'avez pas regardé, Sire, ce changement comme compatible avec ceux survenus dans l'ensemble de l'ordre social; j'avoue que j'ai toujours été et que je suis encore de cette opinion.

Le 22 avril 1812 on permit à ceux qui établiroient des majorats de laisser en blanc dans l'acte constitutif même le nom de celui en 10 faveur de qui ils faisoient ces dispositions en le mettant dans un testament ou codicille séparé et cacheté qui seroit déposé au même tems aux actes. On sait que ce prononcé eut lieu à la demande du comte de Preysing qui craignoit de choquer ses propres enfans en les deshéritant en faveur de son petit-fils. Ce dispositif ne contient d'ailleurs rien 15 de contraire à la liberté naturelle ni qui ne tende à maintenir l'union des familles. Il n'y a jamais eu que je sache de réclamation à cet égard.

Le 16 août 1812 parut l'édit relatif aux règlemens des justices seigneuriales. On sentoit depuis longtems la nécessité de prononcer une bonne fois sur le sort de ces instances, d'en fixer les 20 bornes avec précision, d'arrondir assez les juridictions pour que les procès continuels dont les tribunaux étoient fatigués vinssent à cesser. On songeoit aussi qu'il pouvoit être utile aux justiciables de se trouver rapprochés du siège de leur juge. On envisagea dans un avenir plus éloigné et encore assez incertain la possibilité d'accélérer la marche 25 des affaires en resserrant les bornes trop étendues des baillages et d'opérer des économies en diminuant le nombre de ces offices. C'est le vrai point de vue sous lequel il faut envisager la rédaction de cette loi dans laquelle les uns ont eu trop et les autres trop peu. Il s'est trouvé des individus qui ont pensé qu'il eût été convenable d'aliéner 30 d'un seul coup toutes les justices inférieures du royaume et de forcer les propriétaires à s'en charger, tandis que les financiers crioient à la diminution du revenu, qui provenoit de la cessation des taxes. Effectivement, quand V. M. tourmentée de demandes continuelles qu'on lui adressoit pour l'établissement des juridictions et leur inféodation 35 eut ordonné que la section des domaines fût consultée sur la question, s'il étoit avantageux d'être très réservé ou très libéral dans la décision de ces sortes de requetês, celle-ci se prononça en 1816 pour le parti

le plus rigoureux par des considérations énoncées dans son rapport, sur lequel la décision n'étoit pas encore donnée au 2 février 1817; l'objet se trouvoit entre les mains du comité des finances qui auroit dû en faire son rapport au ministère.

Quoi qu'il en soit, l'édit du 16 août 1812 constitua les justices seigneuriales de la manière suivante. Elle les partagea en trois classes: les seigneuries de première, de seconde classe, les simples justices locales. Les seigneuries de première classe outre la juridiction contentieuse en première instance dans toute son étendue obtinrent aussi celle de seconde instance à exercer par une chancellerie en tribunal formé, la faculté d'établir un consistoire, d'instruire les procès criminels en les envoyant en définitif au jugement des tribunaux supérieurs. Ces seigneuries comprenoient la classe des médiatisés ou de ceux que le souverain jugeoit à-propos de leur assimiler. Les seigneuries de la seconde classe auxquelles pouvoient aspirer les possesseurs des majorats et les vassaux de la couronne jouissoient de toutes les prérogatives de la première à l'exception du consistoire, de la seconde instance et de l'instruction criminelle. Les justices locales étoient bornées au greffe, à la petite police de la commune, à la juridiction volontaire sous l'inspection des justices seigneuriales et des baillages dans le ressort desquels elles se trouvoient enclavées. On exigeoit trois cents familles arrondies pour une seigneurie, cinquante pour une justice locale. Il falloit être noble et en possession non-contestée d'une ancienne juridiction pour pouvoir être admis à la demande d'une justice seigneuriale. Les juges sont à la nomination du seigneur, mais ils doivent être examinés, approuvés, assermentés par autorité supérieure compétente. Ils jouissent dans la règle des mêmes prérogatives que la pragmatique du 1er janvier 1805 assure aux serviteurs de la couronne d'un rang égal au leur. Ils sont cependant amovibles à volonté, toutes les fois que leur nomination n'est que provisoire. Le seigneur peut rendre lui-même la justice, s'il a été examiné et approuvé ou s'il a rempli des fonctions publiques qui supposent les qualités requises. Les seigneurs sont responsables des faits de leurs employés. La couronne peut suspendre la juridiction seigneuriale pour abus de pouvoir légalement prouvé, mais seulement pour le tems de la vie du possesseur.

On voit par le précis aussi court que je viens de tracer de ces lois qu'on avoit mis un soin particulier à conserver les prérogatives

assurées aux ci-devant **médiatisés** qu'on regardoit comme étant sous la protection du droit des gens.

Ils jouirent paisiblement au milieu de ces développemens législatifs de tous les droits honorifiques et utiles, compatibles avec la souveraineté, et surtout de la prérogative éminente et unique de ne pouvoir être jugés en matière concernant l'honneur, la vie et la fortune que par leurs pairs. Ils peuvent être arrêtés en flagrant délit par toutes les autorités compétentes, mais seulement pour être traduits dans les 24 heures devant la cour royale compétente. Celle-ci instruit le procès et en rend compte au roi, qui donne les ordres nécessaires pour la formation de la grande cour. Elle est présidée par le ministre de la justice, composée d'un nombre d'assesseurs compétens du rang de l'accusé. Le directeur de la cour royale et un référendaire du département de la justice font les fonctions de rapporteurs. La cause est jugée selon la loi et l'arrêt exécuté, quand il a été approuvé par le souverain. Un arrêté de V. M. du 7 août 1808 décida en faveur des médiatisés et contre son propre fisc la question à qui écherroient les amendes pécuniaires en matière criminelle de leurs seigneuries que décrèteroient les cours royales.

Le gouvernement se prononça avec la même générosité et le même désintéressement sur la question qui lui fut adressée, si les justices seigneuriales qui exerçoient autrefois le droit d'accorder des maîtrises et les avoient perdues depuis par suite du système administratif adopté, étoient encore fondées à continuer de jouir de redevances annuelles, qui à titre de reconnoissance leur avoient été imposées. La résolution de V. M. du 14 janvier 1811 décida que cette redevance seroit acquittée au profit de cette classe de propriétaires tant que la concession dont elle provenoit seroit exercée, mais qu'en retour ceux-ci en payeroient l'impôt proportionnellement au produit.

Afin de régler la manière dont la noblesse s'obtiendroit à l'avenir et de constater aussi que personne ne s'attribuât des titres auxquels il n'avoit aucun droit, il fut statué dès le 28 juillet 1808 que les demandes en ennoblissement ou concession de nouveaux titres de noblesse seroient adressées au ministre des affaires étrangères; que la requête contiendroit le nom, le domicile, le nombre des enfans du pétitionnaire, les motifs à l'appui de sa demande, la preuve qu'il possédoit un bien suffisant pour soutenir la dignité du titre auquel il aspiroit; que la

décision royale auroit lieu sur le rapport du même ministre par lequel passeroit aussi l'expédition du diplôme; qu'il seroit érigé auprès du même département une matricule dans laquelle toutes les familles nobles seroient tenues de se faire inscrire; qu'elle contiendroit leurs noms, ceux de leurs épouses et de leurs enfans, leurs titres et les 5 actes ou autres preuves qui les autorisoient à les porter; que tous ceux qui négligeroient de se faire immatriculer seroient réputés roturiers et traités comme tels. Tous les changemens par décès, naissance, mariage doivent être annoncés pour être relatés sur le régistre.

Cette précaution qui n'avoit été prise qu'à l'exemple de ce qui 10 se pratiquoit dans d'autres États, et qui dans le fait tournoit tout à l'avantage de la noblesse, à qui on procuroit la facilité de conserver plus aisément ses titres dans un dépôt public, éprouva une résistance soutenue avec opiniâtreté: la vanité se révolta contre les précautions de la sagesse, on se crut dégradé pour être obligé de reproduire des 15 titres qu'on regardoit comme trop anciens et trop clairs pour être soumis à ce qu'on vouloit regarder comme un nouvel examen. Il fallut prolonger plusieurs fois le terme qui avoit été originairement fixé à six mois. On s'éleva contre la taxe légère qui d'après les règlemens du 22 mai 1812 étoit de 15 florins pour le dernier et de 100 florins 20 pour le plus haut degré de noblesse comme contre une vexation criante. La persévérance de l'administration vint à bout de vaincre cette obstination. Les curés reçurent ordre d'annoncer d'après leurs régistres les changemens qui surviendroient dans l'état des familles nobles de leur paroisse. La matricule fut déclarée close en 1814, 25 personne ne put plus être restitué que par une faveur spéciale de V. M., et en payant depuis le double jusqu'au quadruple de la taxe ordinaire d'immatriculation. Ces mesures de rigueur eurent l'effet désiré; aujourd'hui la presque totalité de la noblesse du royaume s'est soumise aux formalités imposées par la loi. 30

Telles sont les phases par lesquelles a passé l'état politique de la noblesse bavaroise pendant les 18 premières années du règne de V. M.; telles sont les mesures au moyen desquelles on a cherché à adoucir le passage de l'ancien au nouvel ordre des choses, à rendre moins rigoureux les sacrifices que commandoit impérieusement l'opinion 35 soutenue par l'exemple presque général d'autres pays.

Il en est beaucoup d'autres encore que la bienfaisance a adoptées

pour soulager la partie la moins fortunée de cette classe. Toutes les fondations de ce genre qui lui étoient particulièrement affectées ont été conservées dans toute leur étendue, nommément les chapitres fondés dans les cantons de la ci-devant noblesse immédiate et le pays de
5 Bayreuth en faveur des demoiselles pauvres; celles-ci ont de plus trouvé des ressources dans les prébendes nobles de Munich et de Wurzbourg pour l'éducation de leurs enfans dans l'institut créé à cette fin dans la capitale. Les fils ont été placés autant qu'il a été possible dans la pagerie, dans les séminaires d'éducation, l'école militaire et l'armée. V. M. a
10 multiplié même sur sa cassette les bourses, les dons et les pensions.

Au 2 février 1817 la noblesse du royaume étoit constituée de la manière suivante:

Elle étoit partagée en cinq classes: celle des princes, des comtes, des barons, des chevaliers, des simples nobles.

15 L'ennoblissement étoit comme de raison une prérogative essentielle et inséparable de la couronne. Personne n'étoit censé gentilhomme qui n'eût été déclaré tel par le souverain, inséré dans la matricule et n'eût rempli à cet égard toutes les formes prescrites par la loi du 28 juillet 1808 et les règlemens subséquens.

20 La noblesse se perdoit par les mêmes causes qui enlevoient à un individu les droits civils. Cette perte, par suite du sage principe que les fautes sont purement personnelles, ne portoit que sur le titulaire et nullement sa postérité. Toutes les causes qui regarderoient les contestations sur le fait de la noblesse, étoient jugées par les tribunaux.

25 Les nobles étoient traités comme les autres citoyens dans tout ce qui concernoit les charges publiques, les rapports et les obligations générales de la société civile.

Leurs prérogatives se bornoient à leurs titres, à la faculté que la loi leur attribuoit exclusivement de constituer des majorats, de
30 posséder des fiefs, d'exercer la juridiction, de prendre, en qualité de possesseurs de majorats ou de fondataires de la couronne, aux délibérations nationales la part que leur attribuoit la loi du 22 décembre 1811, aux privilèges compris dans l'ensemble de la Siegelmäßigkeit détaillés et abolis par l'édit du 20 avril 1809, mais qui devoient encore
35 subsister jusqu'à la publication du code civil et judiciaire.

Les princes, comtes, dynastes médiatisés par la fédération du Rhin du 12 juillet 1806 étoient dans la possession la plus entière et

la plus paisible des prérogatives que leur attribuoit la déclaration du 19 mars 1807. Mais cette jouissance se bornoit strictement aux familles énumérées dans le préambule de cet acte. Chacune autre n'auroit pu y aspirer que par une faveur particulière que V. M. s'étoit réservée d'accorder ou à vie ou héréditairement suivant qu'Elle le jugeroit à-propos. 5

Du reste on travailloit alors à un nouveau statut pour l'ordre de la noblesse qui devoit servir de complément à celui de 1808. La section féodale s'en étoit occupée par ordre spécial. Le travail étoit achevé et doit se trouver aux actes, quoiqu'il n'eût pas encore été porté au ministère même. 10

B.

DU CLERGÉ.

Cet ordre peut être envisagé: sous le point de vue du rapport général des diverses communions entr' elles; de sa constitution; de ses rapports avec le gouvernement et la société en général; de ses possessions. 15

Lors de l'avènement de V. M. la religion catholique étoit exclusivement dominante dans les duchés de Bavière, de Neubourg, du Haut-Palatinat, les possessions de la maison palatine en Souabe. C'étoit la seule dont l'exercice public fût autorisé, dont les membres pussent exercer des emplois. Le comte de Wolfstein faisoit la seule exception 20 à cette règle générale. Les possesseurs s'étoient déclarés pour la réforme dès son origine. C'est dans cet état qu'il avoit passé à la Bavière en 1740; la guerre de la succession d'Autriche qui s'alluma bientôt après, les lumières personnelles de Maximilien III, le siècle déjà trop avancé à cette époque ne permirent pas qu'on y fît des 25 changemens. Les sujets de cette petite seigneurie étoient restés paisiblement dans la croyance que leur avoient transmise leurs ancêtres.

Une déclaration de 1652 fixa l'état du duché de Sulzbach. Une transaction conclue en 1705 sous la médiation du corps évangélique conservoit aux réformés du Bas-Palatinat ce que l'intolérance de Jean 30

Guillaume auroit voulu et n'avoit pu leur arracher. Il existoit cependant de grandes plaintes à ce sujet; on crioit à l'empiétement et même à la persécution de la part des catholiques en faveur desquels la cour montroit, disoit-on, une partialité trop marquée. Ces griefs étoient
5 portés depuis 1790 à la connoissance du feu duc Charles de Deux-Ponts qui avoit promis de les redresser en tems et lieu. Des recès très précis et très détaillés des années 1672 et 1678 fixoient dans le duché de Berg l'état des divers cultes.

Les États bavaro-palatins n'avoient aucun évêque qui dépendît
10 du souverain. Ils ressortissoient aux diocèses de Salzbourg, de Passau, Ratisbonne, Bamberg, Freysing, Augsbourg, Eichstaedt, Worms, Spire, Mayence, Cologne, Munster dont les titulaires, princes immédiats eux-mêmes, se croyoient et étoient les égaux des électeurs. Le clergé étoit partagé en séculier et régulier; ce dernier en ordres possesseurs et en
15 moines mendians. Les premiers étoient presque tous agrégés au corps des États provinciaux, les derniers très corrompus pouvoient dans la grande généralité être regardés comme la lie de la société. Les diocèses étoient divisés en doyennés ruraux. Les évêques entretenoient à la vérité des officiaux dans quelques villes principales, mais
20 le fond des affaires se traitoit dans leur résidence. C'est là qu'ils exerçoient leur juridiction par leurs tribunaux ecclésiastiques, et que leurs séminaires étoient établis.

Le zèle pour les anciens principes, pour la religion catholique, la situation politique des évêques n'avoient pas été très favorables
25 à l'établissement des principes justes et convenables sur le rapport du clergé avec le gouvernement et l'ordre civil. Des concordats conclus en 1583 avec tous les évêques, en 1638 et 1654 avec Eichstaedt et Bamberg, 1684 avec Augsbourg, 1690 avec Passau, 1718 et 1723 avec Freysing, les fixoient. Le clergé étoit assujetti,
30 dans la règle, à toutes les charges de l'État, sauf les modifications que des privilèges ou recès particuliers avec quelques individus ou corporations avoient introduites. Les causes réelles des ecclésiastiques étoient portées aux tribunaux séculiers; les causes personnelles ou criminelles ressortissoient aux officialités. Les prélats qui, en qualité de
35 membres des États, dépendoient d'une manière plus particulière du souverain, formoient une exception à cette règle; ils reconnoissoient même dans les affaires personnelles, mais seulement aux civiles, la com-

pétence des cours de justice électorales. Les procès pour dîmes se décidoient par les juges électoraux, dans les cas, où les dîmes étoient réputées laïques, ou dans ceux, où tous les deux plaideurs ou du moins le défendeur n'appartenoient pas à l'ordre clérical. Le scellé, l'inventaire, la publication de testament chez les curés et bénéficiers se faisoient par une commission mixte. Aucune prébende n'entroit en possession du temporal qu'en vertu d'un ordre du prince et par l'entremise du juge séculier. La cour nommoit à tous les communicats et dignités de chapitre, aux cures et bénéfices de fondation électorale. Elle jouissoit des mois du pape pour toutes les autres prébendes de ce genre, soit en vertu d'un indult de Pie IV de 1563 (comme le dit le baron de Kreitmaier dont les citations ne sont pas toujours exemptes d'erreurs) soit, parce que le concordat germanique de 1447 n'ayant jamais été reçu en Bavière le gouvernement étoit entré dans les droits du pape, comme l'ont prétendu d'autres. Les prélatures, les doyens ruraux étoient éligibles, mais l'élection se faisoit en présence des commissaires de l'électeur, qui sans assister au scrutin pouvoient donner l'exclusion à tout sujet qui ne convenoit pas au gouvernement. Les votes clos ne pouvoient pas avoir lieu dans les actes d'élection des doyens ruraux. Les supérieurs des maisons de religieuses et les gardiens et prieurs des monastères de mendians devoient obtenir de même la confirmation électorale. Les églises jouissoient du droit d'asile avec les modifications détaillées dans les bulles des papes et particulièrement celle de Benoît XIV et avec quelques exceptions de plus qu'on avoit obtenues successivement de la cour de Rome. Des lois publiées en 1701, 1764, 1765 interdisoient au clergé et aux églises toute acquisition de bien-fonds et de tout capital qui surpasseroit la somme de 2000 florins. Les évêques ordonnoient ou faisoient eux-mêmes des visites partielles dans leurs diocèses, toutes les fois qu'ils le jugeoient à-propos, mais les visites générales n'avoient lieu que de l'aveu du gouvernement, qui adjoignoit un commissaire séculier à celui de l'officialité.

Un édit de Maximilien III statua en 1768 que les bénéfices ne seroient plus donnés qu'aux régnicoles. Il fut défendu en 1769 à tous les ordres religieux de procéder criminellement contre les membres de leur institut, d'avoir des prisons dans leurs maisons et d'exercer d'autre juridiction que la simple correction domestique modérée. On

enjoignit la même année à tous les ordres monastiques qui avoient plus de trois maisons en Bavière de se séparer des provinciaux étrangers et de se constituer en province particulière sous un provincial particulier, qui seroit confirmé par le souverain et tiendroit les chapitres de son aveu et en présence d'un de ses conseillers. Peu de mois après il fut aussi statué qu'à l'avenir les contrats de fiançailles se passeroient par devant le juge séculier, qui décideroit aussi les procès qui s'élèveroient là-dessus. En 1770 on rappela par une résolution particulière, ayant force de loi, l'ancien usage qui défendoit qu'aucun bref de Rome ni mandement ou publication d'évêque ni de supérieur ecclésiastique quelconque ne fût reçu et publié en Bavière, sans avoir été examiné par le conseil du prince et avoir obtenu son attache.

Ces dernières mesures qui se succédèrent coup sur coup, excitèrent l'attention la plus sérieuse du haut clergé. Ceux des évêques dont la juridiction ecclésiastique s'étendoit en Bavière, partant du principe que l'épiscopat formoit un corps, et que leur autorité spirituelle et disciplinaire n'étoit pas moins sous la protection des lois et du chef de l'empire que leurs droits régaliens, protestèrent hautement contre ce qu'ils appeloient des actes arbitraires. Ils envoyèrent à Munich dans la personne de l'évêque de Chiemsée un négociateur chargé d'arrêter avec des commissaires électoraux les bases d'un nouvel arrangement général sur la juridiction et les formes disciplinaires. Les conférences s'ouvrirent en 1772, elles traînèrent en longueur, comme on devoit s'y attendre d'après la complication du sujet et l'extrême différence dans l'esprit et les principes respectifs. Lorsque le pays perdit le 30 décembre 1777 le meilleur et le plus éclairé de ses princes, on n'étoit encore convenu que de deux articles assez insignifians sur les commissions pour les élections des prélats et les fiançailles.

L'électeur Charles Théodore en ordonnant la publication et l'exécution de ces deux points ne donna plus de suite aux négociations qui avoient été entamées sous son prédécesseur, il prescrivit même par un édit du 16 août 1779 avec plus de rigueur que jamais l'exacte observation des lois de Maximilien et des souverains qui avoient régné avant lui.

Cependant cette fermeté ne se soutint pas. Les insinuations de quelques alentours, la prédilection pour la politique, les mœurs italiennes,

des liaisons contractées antérieurement avec la cour de Rome, resserrées par une visite de Pie VI en 1782 et une seconde course en Italie en 1783 ramenèrent à des principes moins fermes. On essaya de se servir du saint-siège contre les prétentions des évêques, on trouvoit moins d'inconvéniens dans le pouvoir d'un supérieur étranger et éloigné que dans l'influence des consistoires, toujours présens sur les lieux, à même de se faire valoir, et qui parloient sans cesse des lois et des tribunaux de l'empire. On ne fit pas attention que les intérêts de la hiérarchie étoient par leur nature indivisibles et toujours les mêmes, que le chef de l'église ne sauroit, sans se compromettre, se relâcher sur une maxime tant soit peu importante, que les pontifes du seizième siècle s'étoient quelque fois montrés opposés aux évêques, parce qu'ils ne croyoient ni leur doctrine assez pure ni leur zèle assez vif et qu'ils avoient besoin contre eux de l'opinion ardente et peut-être exagérée que la cour de Munich professoit à cette époque contre toute innovation religieuse, que c'étoit à cette cause plutôt qu'à un changement foncièrement impossible dans sa politique qu'il falloit attribuer le pouvoir temporaire et les concessions extraordinaires qu'elle en avoit tirées. L'expérience ne tarda pas à justifier ce raisonnement. Le saint-siège permit que l'électeur attirât à sa cour en 1785 un nonce et le paya de ses deniers; il souffrit que ce prince s'engageât à ce sujet dans les contestations les plus compliquées et les plus désagréables avec toute la hiérarchie germanique; mais il ne répondit à cette complaisance et d'autres encore que par quelques facultés extraordinaires accordées au même nonce en matière de dispense et de juridiction déléguée; il n'auroit pu, quand il l'auroit voulu, répondre au désir secret de l'électeur, qu'il fût érigé dans ses États des évêchés nouveaux dont les titulaires à sa nomination seule ne dépendroient que de lui. La délégation des pouvoirs épiscopaux à un titulaire in partibus sous le titre d'évêque de la cour, dont la juridiction se bornoit aux commensaux du palais, et qui sous le titre de grand aumônier présidoit au culte de la chapelle étoit un trop faible commencement de l'exécution de ce plan, supposé même que telle fût l'intention des deux parties, pour mériter la moindre attention; il en résulta même des discussions assez mal soutenues avec les évêques diocésans.

Vers la fin de ce règne la cour devenue sombre et religieuse mit plus d'activité et de suite dans l'exécution des anciennes ordonnances

sur l'uniformité du culte. L'usage de la viande fut scrupuleusement défendu aux jours prescrits par l'église. La censure des livres et la police de la librairie devint plus sévère; on s'attacha avec force à empêcher les publications suspectes et à prévenir qu'il n'en pénétrât
5 du déhors. On exigea au tems pascal la production des billets de confession et de communion. Plusieurs individus furent persécutés et même punis pour cause d'opinion manifestée d'une manière tout au plus indiscrète. Ce système fit beaucoup de mal; l'éducation avoit déjà fait trop de progrès pour qu'elle n'eût pas produit quelques sujets
10 distingués; ceux-ci, exaspérés contre le gouvernement, se jetèrent dans les exagérations opposées. La sévérité de l'administration contre les lumières ne leur permettant de les recueillir qu'à demi, il en résulta une instruction partielle et incomplète avec une envie d'attaquer tout ce qui avoit été fait, dont les conséquences fâcheuses se firent sentir,
15 quand V. M., décidée à encourager et à employer tous les gens de mérite, les eut appelés à son service.

Dès que V. M. eut pris possession des États bavaro-palatins, son premier soin fut de faire cesser l'activité de police, par laquelle on avoit cherché à introduire une soumission hypocrite aux pratiques
20 extérieures de la religion; Elle sentit qu'un hommage libre étoit le seul qui fût digne de la divinité, et qu'un culte qui ne partoit pas du cœur et de la conviction étoit une offense à l'être suprême. Un ordre verbal interdit les demandes des billets de confession, on cessa de prêter l'appui du bras séculier pour réprimer de simples omissions de ce
25 genre, chacun fut laissé à sa conscience, du moment, où il ne s'écarta ni par discours ni par actions du respect dû au culte national.

Le 9 mai 1799 parut la déclaration qui redressa dans le Bas-Palatinat les griefs des réformés et fixa enfin les rapports des deux religions qu'un siècle de discussions avoit rendus incertains. Cette
30 mesure étoit sollicitée par la justice et les convenances de la politique, elle avoit été depuis longtems promise par le duc Charles et V. M. Elle-même. Elle n'en excita pas moins la fureur du fanatisme. Il fallut éloigner de Manheim le doyen Spielberg, qui s'étoit permis contre Elle en pleine chaire des déclamations aussi contraires au devoir
35 qu'à la décence et absolument indignes du ministère auguste et sacré qu'il remplissoit. Des anonymes se permirent d'envoyer au ministère des exemplaires de la déclaration souillés de fiente. Ni des démon-

strations de mécontentement d'un parti ni d'autres encore n'influèrent sur la fermeté du gouvernement; la persévérance imposa silence au préjugé, et l'édit fut strictement observé dans le Palatinat jusqu'au moment, où cette province fut cédée à la maison de Bade.

Le 24 janvier et le 8 avril 1800 le gouvernement décréta l'établissement d'une chapelle particulière de cour, où le prédicateur de cabinet de l'auguste compagne de V. M. feroit le service et administreroit les secours religieux à toutes celles des personnes de sa communion qui seroient attachées à son service particulier; on permit aussi que tous les autres protestans établis dans la capitale, où que le hazard ou leurs affaires y auroient amenés, pussent assister à ces cérémonies religieuses, que les sacremens et les autres secours leur fussent distribués, que leurs enfans reçussent l'instruction religieuse, mais seulement dans leur maison à huis clos. On assujettit encore l'ecclésiastique protestant à ne se montrer dans les rues que dans son costume civil, à se munir de licences particulières du ministère pour tous les mariages mixtes, à abandonner les droits d'étole aux curés catholiques, à leur communiquer tous les actes de mariages et de naissances pour les transcrire sur leurs régistres. Une tolérance si bornée, accompagnée de tant de ménagemens pour l'opinion dominante n'excita pas le plus léger murmure. On respecta la modération du gouvernement, les convenances et les droits légitimes que le contract de mariage du mois de mars 1797 donnoit à Sa Majesté la reine.

Les distractions de la guerre laissèrent passer avec la même facilité la publication du 10 novembre 1800, en vertu de laquelle la profession d'une autre religion que la catholique ne devoit plus à l'avenir être un titre d'exclusion à la formation d'un établissement dans les États bavarois.

Il n'en fut déjà plus de même, quand après la paix ce principe eut été rappelé dans un édit du 26 août 1801 et qu'on voulut en conséquence admettre un protestant au droit de bourgeoisie dans la capitale. L'opposition alors se manifesta hautement; le corps municipal fit les remontrances les plus fortes, les États de Bavière les appuyèrent. Mais on fit sentir aux uns et aux autres que l'intolérance étoit originairement une marche dictée par l'opinion personnelle des anciens princes à laquelle les ancêtres de ceux qui la défendoient aujourd'hui s'étoient hautement opposés dans le principe, que tout ce système étoit appuyé

sur l'usage et non sur une loi positive, que ne faisant par conséquent pas partie de la constitution il pouvoit être détruit par un souverain, comme il avoit été établi par d'autres. Chacun finit par se rendre à ce raisonnement sans réplique, et la tolérance religieuse triompha des
5 obstacles qu'on avoit voulu lui opposer.

Lors des sécularisations il avoit été pourvu à la tolérance religieuse par le § 63 du projet de médiation et lorsque la prise de possession eut eu lieu, un édit du 10 janvier 1803 confirma aux protestans des nouvelles acquisitions en Souabe et en Franconie la possession des
10 biens ecclésiastiques, celle des écoles, églises ainsi que l'exercice le plus libre de leur culte là, où ils en étoient en jouissance. Il établit en règle que là même, où l'exercice public n'avoit pas lieu, les protestans pourroient former des établissemens, jouir de tous les droits civils, se faire administrer les secours spirituels dans leurs maisons
15 par des pasteurs de leur religion en payant cependant au curé du lieu les droits d'étole, et visiter les temples voisins de leur domicile. Il statua que pour la distribution des emplois on n'auroit égard qu'au mérite et non à la différence de religion, qu'une communion ne seroit pas obligée d'observer les fêtes d'une autre. Le gouvernement promit
20 de ne pas gêner les églises protestantes dans leur forme et leur discipline et ne se réserva que l'inspection suprême inséparable de la qualité du chef de l'État.

Une déclaration du 18 mai de la même année 1803 autorisa les mariages mixtes, laissa aux parties la liberté de célébrer leur union
25 devant le pasteur de l'une ou l'autre religion, dès qu'ils acquitteroient les droits d'étole et obtiendroient des lettres démissoriales. Quant à l'éducation des enfans, la loi s'en rapporta à ce dont les deux parties conviendroient à cet égard, et qui ne pourroit plus être changé ni pendant la durée du mariage ni par celui des deux époux qui survi-
30 vroit à l'autre ni par les tuteurs à défaut de l'un et de l'autre; elle voulut qu'à défaut d'un pareil accord volontaire les filles fussent élevées dans la religion de la mère et les fils dans celle du père jusqu'à ce qu'ayant atteint l'âge de 18 ans ils fussent en état de choisir eux-mêmes celle des trois communions chrétiennes que leur conviction
35 leur feroit regarder comme la véritable.

L'acquisition du comté d'Ortenbourg pour l'ancienne Bavière, la réunion d'une partie de la Franconie, les établissemens successifs

formés par des protestans de la rive gauche ayant multiplié dans les anciens États bavarois le nombre des non-catholiques, leurs droits religieux s'étendirent au delà de ce qui leur avoit été accordé en 1800 et 1801, surtout quand la proclamation de la souveraineté, la cessation du lien germanique eurent détruit les limites, dans lesquelles 5 la paix de Westphalie avoit renfermé chaque culte. La chapelle de la cour de la capitale devint une paroisse au lieu d'un simple oratoire, d'autres cures s'établirent dans l'étendue du pays. Quand le margraviat tout protestant d'Ansbach eut été acquis en 1806, il conserva sa constitution ecclésiastique. 10

La charte constitutionnelle de 1808 proclama hautement la liberté et l'égalité des communions chrétiennes. La loi organique du 24 mars 1809 rendue en conséquence du § VI de la dite charte contient les règlemens les plus précis et les plus étendus sur les rapports des diverses communions. Elle ajoute à la liberté religieuse 15 que les règlemens précédens avoient accordée celle de passer d'une communion, où on avoit vécu ou été élevé, à une autre en faisant la déclaration de ce changement devant les pasteurs des deux religions. Elle substitua relativement aux mineurs l'âge de 21 ans à celui de 18 pour se prononcer à cet égard. 20

Depuis ce moment toutes les religions ont vécu en paix, et je ne sache pas qu'à l'exception de quelques rivalités qui tiennent aux ecclésiastiques plutôt qu'au peuple, il se soit élevé ni plainte ni réclamation à cet égard.

Quant à la police du culte et à l'exercice de la juridiction 25 ecclésiastique V. M. dès l'époque de son avènement songea à rappeler les dispositions de la déclaration du 16 août 1779, dont on s'étoit trop écarté dans les dernières années du feu électeur. L'édit du 1[er] août 1769 qui rendoit aux tribunaux séculiers la compétence en matière de fiançailles fut renouvelé et exécuté, on s'attacha à leur rendre suc- 30 cessivement toutes les attributions que suivant l'usage et les concordats ils auroient dû partager avec les officialités. Les sécularisations en soumettant les évêques à la souveraineté de V. M. diminuèrent les moyens de résistance qu'ils auroient pu opposer à ce plan et en facilitèrent l'exécution. La correspondance, dans laquelle je fus engagé 35 là-dessus avec le feu grand-duc de Frankfort, alors archi-chancelier de l'empire et évêque de Ratisbonne, ne se ressentit en rien de la

rigueur de principes et de l'aigreur qu'elle avoit eues et auroit eues sans doute encore dans d'autres circonstances. Les décrets du 13 novembre 1803, 7 et 18 mai 1804 qui en furent la suite bornoient les attributions des officialités à la discipline, aux causes purement et incontestablement ecclésiastiques, à la surveillance sur la discipline, les mœurs, la doctrine du clergé, elles accordoient à tous les ecclésiastiques le for privilégié des nobles, mais elles attribuoient d'ailleurs aux juges séculiers exclusivement la connoissance de toutes les causes civiles des membres du clergé, nommément la confirmation des testamens, les causes décimales, l'inventaire, le scellé, les héritages. Pour accélérer l'expédition des affaires d'hoiries les juges inférieurs reçurent une délégation perpétuelle de les traiter au nom des cours supérieures. Il fut arrêté que les officialités seroient invitées à envoyer sur les lieux un commissaire, qui prendroit sous sa garde les vases sacrés et les objets relatifs au culte. Le prince se réserva l'inspection sur les tribunaux ecclésiastiques pour ce qui concernoit les attributions qui leur restoient et le droit de protection, ce qui n'étoit autre chose que le droit de recours à l'autorité séculière connue en France sous le nom d'appel, comme d'abus qui subsistoit depuis longtems en Bavière, où les maximes suivies par Maximilien III lui avoient donné une nouvelle force. Il fut réglé cependant que ce recours seroit admis sans difficulté, mais que rien ne seroit statué définitivement que le supérieur ecclésiastique n'eût été entendu. On renouvela les anciennes ordonnances qui défendoient la publication de tout mandement épiscopal qui n'auroit pas reçu l'attache du gouvernement; on y ajouta la condition que ces mandemens parmi lesquels on comprit aussi les lettres pastorales qui paroissoient chaque année pour le carême feroient mention de la confirmation donnée par le souverain. En matière criminelle les tribunaux devoient procéder contre les ecclésiastiques comme contre les autres membres de la société en tenant les officialités au courant de l'état du procès, pour qu'ils pussent de leur côté prendre les mesures nécessaires. Aucun établissement d'une nouvelle cure ou le démembrement d'une ancienne ne peut avoir lieu que de l'avis de l'évêque. Le prince promet de ne pas toucher aux biens de ses pasteurs. On s'attend que les deux autorités agiront de concert et se préviendront mutuellement de ce qui peut intéresser le grand but de la société politique, la conservation des mœurs et de la discipline.

La loi organique du 24 mars 1809 confirma § III chapitre I et II de ces dispositions et y ajouta conformément à ce qui avoit déjà été souvent prononcé que l'exclusion d'un membre d'une communauté religieuse du sein de celle qu'il avoit embrassée n'entraîneroit aucun effet civil. Il n'est question ici que des excommunications privées et individuelles. Nos princes s'étoient expliqués anciennement sur les censures générales dont les évêques s'étoient permis de frapper quelque fois ceux de leurs officiers qui exécutoient leurs ordres dans des discussions particulières. La raison et les lumières ont fait justice depuis longtems des interdits qui frappoient des royaumes entiers.

Du reste les *sécularisations* ne changèrent rien au fond de la constitution de la hiérarchie. Les évêques de Bamberg, Wurzbourg, Passau, Freysing et Ratisbonne dont cependant on ne reconnut pas d'abord la dignité archiépiscopale, Eichstaedt, Augsbourg continuèrent d'exercer avec leurs pouvoirs spirituels et disciplinaires la portion de juridiction que les lois leur avoient laissée; elle se bornoit aux dispenses et à la décision des causes matrimoniales, nommément la séparation de corps et de biens. Quant ces prélats vinrent successivement à manquer, leurs vicariats et officialités nommés et payés par le souverain continuèrent l'exercice de leurs fonctions.

Le clergé séculier et régulier essuya de très grandes réformes. Le gouvernement appropria à la couronne en vertu du § 35 du *recès de députation* du 26 avril 1803 les biens et propriétés de tous les chapitres, abbayes, prieurés des anciens et nouveaux États. Les membres de ces instituts reçurent des *pensions* proportionnées à leur dignité et à leur âge ainsi que tous leurs employés. Les cures et autres fondations établies sur leurs menses furent conservées et dotées de nouveau. On réunit au domaine les rentes foncières, dîmes, forêts, en général tous les revenus fixes. Les fabriques, économies furent vendues à la folle enchère, payables moitié argent comptant au moment de la conclusion du marché, un quart dans l'espace d'un an portant en attendant intérêts de 4%, l'autre quart resta hypothéqué sur le fond, sur le pied d'une rente perpétuelle de 4% acquitable en grains au prix mitoyen des marchés voisins au moment de l'échéance. Les livres, cabinets, collections relatifs aux arts et sciences augmentèrent les collections nationales.

On conserva un ou plusieurs *couvens centraux* pour chaque

ordre, afin que ceux qui se trouveroient trop âgés pour rentrer dans le monde et pour qui la vie contemplative auroit encore des charmes pussent continuer à s'y livrer sans être arrachés à leurs habitudes.

Le droit de patronage exercé par les évêques en qualité de 5 souverains, de fondateurs, de démembrement d'un bénéfice à charge d'âmes ou non et pas simplement comme chefs de diocèses, ceux des chapitres, prieurés, abbayes et couvens supprimés passèrent à la couronne. Le vicariat de Bamberg fut le seul qui formât opposition à cette mesure; mais on lui fit sentir le peu de justice et de fondement de 10 ses remontrances, il finit par y acquiescer comme tous les autres.

Dès le 25 janvier 1802, avant qu'il eût encore été question officiellement de sécularisation, on avoit commencé l'exécution de ce système général de suppression du clergé régulier par le décret qui supprimoit les maisons de tous les moines mendians, tous les monastères 15 qui n'avoient pas voix et séance aux États des provinces ainsi que toutes les abbayes du Haut-Palatinat. Cette opération eut d'abord lieu au profit des écoles allemandes. Mais le domaine finit par s'en emparer en dédommageant la branche de l'instruction publique. On se croyoit moins lié par ces instituts que par les autres, 20 parce que n'étant pas agrégés à la représentation, ils ne faisoient pas partie intégrante de la constitution du pays. Les abbayes du Haut-Palatinat sécularisées dès 1565, rétablies par faveur spéciale et précaire en 1667, tomboient par une suite du principe établi dans la ligne Rudolfine qu'elle reprenoit cette province dans l'état de l'année 1618 25 et que tout devoit y être remis sur le pied, où il se trouvoit alors. Le recès d'Ansbach du 12 octobre 1796 concluoit même là-dessus des stipulations éventuelles précises qu'on se croyoit dans l'obligation de remplir. Le Haut-Palatinat avoit cessé depuis longtems d'être un pays d'États.

Les couvens de religieuses subirent le même sort que les 30 maisons d'hommes, on les regardoit comme plus inutiles encore, on observa à cet égard ce qui avoit été déterminé dans le recès de la députation au sujet de la participation des évêques. Il n'y eut d'abord d'exceptées que les Ursulines, qui s'occupant de l'éducation de la jeunesse méritoient des égards particuliers; mais la pauvreté à laquelle 35 elles étoient réduites les a forcées à demander elles-mêmes leur suppression. Il en a été de même des dames angloises et de celles de la congrégation de Notre-Dame.

Chaque religieux ou religieuse avoit reçu en sortant de leurs couvens pour leurs personnes les habits, linge et mobilier nécessaire. Leur subsistance future se trouvoit assurée; il s'agissoit de pourvoir de même à leur état civil et de résoudre la question, si, rendus à la société, ils pouvoient en recueillir tous les avantages et particulièrement entrer en possession des successions qui viendroient à leur échoir. Le décret du 17 novembre 1803 prononça en leur faveur; ils purent hériter ab intestato ou autrement en déduisant simplement ce qui leur avoit été donné comme dotation en entrant en religion, article qui à la vérité resta confondu avec la masse générale des biens réunis au domaine et qu'ils ne furent plus admis à réclamer pour leur compte particulier, mais dont il parut juste qu'ils tinssent compte à leurs cohéritiers par voie de rétorsion; on modifia ce bénéfice de droit pour les sujets établis dans la monarchie autrichienne, parce qu'il y existoit contre les étrangers des lois qui les rendoient inhabiles à y recueillir ni donation entre vifs ni legs. Les individus qui continuoient à se vouer à la vie monastique n'y participèrent pas non plus; conservant leur premier état, ils devoient en subir les charges aussi bien qu'en remplir les obligations. On maintint aussi pour ces derniers la loi de main morte par un rescrit du 24 décembre 1804. La cour de Rome s'étant refusée constamment à relever de leurs vœux ceux qui s'adressoient à elle pour en solliciter cette faveur, il ne resta au gouvernement d'autre parti que de rendre tous les mariages que contracteroient ces religieux valides, quant aux effets civils, en abandonnant le reste à leur conscience.

Tel fut le résultat de cette grande opération, exécutée en moins de 18 mois, sans bruit comme sans commotion dans un État qui avoit été regardé jusqu'ici comme le pays le plus intolérant de l'Europe. V. M. daignera se rappeler que j'avois saisi la véritable disposition de l'esprit public à cet égard, et que quand en 1802 on procéda au premier transport des moines mendians hors de la capitale, Elle avoit ordonné qu'un escadron de cavalerie se tînt sous les armes pour être prêt à tout événement, j'osois prendre sur moi de Lui prédire que cette précaution seroit inutile; elle le fut effectivement, il n'y eut aucun mouvement parmi le peuple ni même de sensation remarquable. Différentes causes concoururent à produire cette indifférence. Quatre ans d'un règne éclairé et tolérant avoient commencé à agir sur les esprits

que les exagérations du dernier règne portoient déjà assez à une extrémité opposée. L'exemple de ce qui se passoit au dehors agissoit sur l'intérieur; on étoit ébloui par les succès de la France qu'on croyoit préparés par des opérations de ce genre. Les hommes sont portés à
5 imiter ce qu'ils admirent. Les moines mendians étoient généralement méprisés par leurs confrères plus riches et qui se regardoient comme plus éclairés. Le peuple fatigué d'ailleurs des charges de la guerre prenoit moins d'intérêt aux religieux mendians, il trouvoit les frais de leur entretien trop onéreux pour lui à côté de tant d'autres qu'il
10 supportoit. Leurs quêtes lui pesoient. Les curés éprouvoient les mêmes sentimens et les propageoient. La crainte qu'on avoit conçue que la destruction de ces établissemens n'amenât une stagnation dans les fonctions du culte, surtout pour le confessional et les pèlerinages, ne se vérifia pas. Le gouvernement y pourvut de bonne heure en mettant
15 à la disposition des pasteurs tous les prêtres sans fonction fixe. Les religieux restés en communautés et les pensionnaires se laissèrent aussi employer pour améliorer leur sort. Les couvens riches, privés de l'appui que les moines mendians plus rapprochés du peuple leur auroient prêté auprès de lui, tombèrent sans être plaints ni regrettés;
20 on envioit leurs richesses, et leur luxe choquoit. Personne ne se présenta pour atténuer ce sentiment et plaider leur cause. C'est pour n'avoir pas suivi cette gradation, pour avoir manqué de saisir le parti qu'on pouvoit tirer de la jalousie des divers ordres monastiques entre eux que Joseph II manqua ses réformes.

25 Une marche différente adoptée ailleurs devoit amener d'autres résultats. L'avantage que l'État en retira est incontestable et n'a échappé à personne. La réunion des collections des couvens aux dépôts publics les a élevés à ce degré de richesses et d'étendue qui fait l'admiration des étrangers. L'État y gagna au moins 1,000 000 de revenu net, sans
30 compter les secours temporaires considérables qu'il retira des ventes d'objets qui jusqu'ici avoient rendu peu de chose ou rien à leurs anciens propriétaires, et dont la possession eût été onéreuse pour lui. Ces mêmes biens ruraux rendus à la circulation ont augmenté le nombre des propriétaires libres, étendu la culture. L'esprit du peuple
35 se dégagea des superstitions qui tenoient à l'essence de ces instituts et qu'ils entretenoient soigneusement. La population gagna à l'abolition des ordres religieux, qui nuisoient aux mariages et par le nombre de

novices qu'ils absorboient et par la doctrine ascétique sur le mérite du célibat volontaire qu'ils répandoient.

Sans doute quelques édifices qui ne trouvèrent pas d'acquéreurs tombèrent en ruine, quelques sujets distingués qui auroient trouvé dans les couvens des moyens plus faciles d'éducation et de développement 5 durent chercher d'autres ressources. L'État se trouva momentanément encombré de nombre de candidats qui auroient trouvé un asyle dans les monastères et qui forcés de chercher leur subsistance ailleurs encombrèrent les administrations et fatiguèrent les autorités de leurs sollicitations. Les bibliothèques des moines n'existant plus, les grandes 10 productions littéraires qui exigent de fortes avances, perdirent un débouché assuré. Mais que font ces inconvéniens presque tous passagers et de nature à cesser par l'équilibre qui s'est déjà rétabli et se rétablira encore mieux dans l'ordre social, à côté des avantages réels et permanens que j'ai détaillés ci-dessus! 15

Je ne parle pas de quelques abus de détail, de quelques délapidations dans l'exécution; ils sont malheureusement inséparables des choses humaines.

Le gouvernement fit aussi différentes réformes dans le culte extérieur auquel il chercha à rendre sa dignité, sa simplicité primitive 20 en épargnant aussi aux habitans des villes et des campagnes la perte de tems qu'entraînoient pour eux des pratiques de dévotion inutiles et cherchées souvent au loin.

Presque toutes les représentations symboliques des mystères de la religion furent interdites dans les églises et défendues sur les théâtres 25 des villes et des campagnes.

On proscrivit les costumes dans lesquels les confréries avoient paru jusqu'ici dans les processions.

Il fut ordonné de célébrer les dédicaces à un seul et même jour dans toute l'étendue du royaume. 30

On défendit les pèlerinages en masse aux églises dont la distance exigeoit qu'on passât la nuit hors de chez soi ou qu'on dépassât la frontière.

On réduisit le nombre des processions à celles de la fête de Dieu, de St. Marc et des trois jours des rogations. On en retrancha beaucoup de figures et de représentations qui avoient été en usage 35 depuis longtems, mais qui scandalisoient les foibles sans rien ajouter à l'édification des âmes vraiment pieuses.

Les croix, les chapelles, les oratoires qui bordoient les grands chemins et se trouvoient répandues dans les campagnes disparurent de presque partout par ordre des autorités locales.

Les églises trop rapprochées des paroisses et qui existoient en 5 grand nombre subirent le même sort et durent être détruites comme inutiles et superflues, les matériaux furent employés à la construction des maisons d'école.

Un édit du 14 décembre 1801 renforça l'exécution des lois qui avoient été rendues sous le règne de Maximilien III et de Charles 10 Théodore, pour que les fêtes supprimées par un bref du saint-siège en 1772 ne fussent plus observées. On travailloit depuis longtems et toujours en vain à amener les choses à ce point. Le peuple, en partie par paresse, en partie par intérêt, parce qu'il regardoit comme onéreux et injuste de multiplier ses jours d'occupation sans augmenter 15 en même tems les gages des domestiques et de tout ce qui rendoit son tems et ses peines à terme fixe, aussi par la routine qui le tient attaché à ce qui existe, et par l'instigation des pasteurs plus zélés qu'instruits, opposa à la volonté prononcée de l'administration une force d'inertie à laquelle on ne s'étoit pas attendu. En vain recourut-20 on à tous les expédiens; les prières, les exhortations n'eurent aucun succès. En vain déclara-t-on que ceux qui ne produiroient pas un certificat attestant qu'ils avoient travaillé les jours de fête abolis n'obtiendroient aucune remise sur les impôts, tout aussi inutilement recourut-on à l'expédient de défendre dans tous les almanacs du pays 25 de marquer ces sortes de fêtes en rouge; on s'en procura du dehors composés à l'ancienne et bonne manière. Il fallut même fermer les yeux sur les contraventions que se permettoient les imprimeurs du pays pour ne pas ruiner ceux que le débit de ces petits ouvrages faisoit exister. On éluda en un mot la loi partout, où on n'osa pas la 30 violer, et les obstacles qu'on a rencontrés à cet égard ne sont pas entièrement levés encore.

Les autres innovations que j'ai énumérées ci-dessus éprouvèrent une résistance encore plus forte qu'il faut attribuer cependant en grande partie à la dureté que les autorités inférieures mirent à l'exé-35 cution des instructions des instances provinciales et des ministres qui dirigeoient à cette époque les départemens de la police et des cultes. Le peuple qui avoit vu tomber sans peine les monastères, réduire la

hiérarchie à des justes bornes combattit pour ses habitudes. Il y eut des mouvemens assez sérieux dans la partie des montagnes, et V. M. se souvient sans doute encore de l'espèce d'insurrection excitée en 1802 dans la capitale par une nombreuse procession de pèlerins à qui la police voulut interdire l'entrée de la ville et à laquelle s'étoit joint quelques têtes exaltées de la place même. Les troubles durèrent deux jours, il fallut recourir à la force armée pour les apaiser et en punir sévèrement les auteurs. D'autres événemens vinrent fort à-propos faire diversion à des impressions qui auroient pu devenir dangereuses, si elles avoient été entretenues, et lorsque la loi organique sur le culte page III chapitre III § 91 vint à confirmer toutes les ordonnances qui avoient été rendues jusques-là sur la police extérieure du culte, il ne restoit, hors du Tyrol prêt alors à s'insurger par des suggestions étrangères au culte, aucune trace de cette fermentation.

Ce fut principalement pour apaiser les peuples de cette province et parce que le gouvernement, ayant prévalu partout dans son système, pouvoit sans inconvénient en adoucir l'application que je proposois à V. M. en 1810 en qualité de ministre de l'intérieur de se montrer plus indulgente sur l'exécution des principes, sans révoquer cependant positivement aucune des lois portées jusqu'ici. On défendit sous main de toucher aux signes extérieurs dans les campagnes, on permit quelques pèlerinages, quelques processions et la représentation des comédies saintes. Les communes purent racheter et entretenir à leurs dépens certaines églises à la conservation desquelles elles attachoient un prix particulier. On remit la célébration des dédicaces sur l'ancien pied. L'influence favorable de cette marche plus modérée ne tarda pas à se faire sentir. Le Tyrol fut pacifié solidement et les autres provinces catholiques se soumirent plus volontiers aux charges multipliées qui pesoient sur elles, du moment où on les rendit à leurs coutumes.

Le gouvernement ne perdit pas de vue l'entretien et la conservation des bâtimens ecclésiastiques. Les curés, bénéficiers étoient obligés d'entretenir soigneusement les presbytères et fabriques rurales. On les visitoit à chaque vacature, il étoit tenu un procès verbal sur leur état, on déduisoit les réparations nécessaires de l'héritage; si le défunt ne laissait rien, on faisoit les réparations au moyen d'un capital hypothéqué sur la cure ou le bénéfice même, comme on dit: ad onus

successorum. Les titulaires se trouvoient soumis à une inspection sévère et continue des autorités administratives sur leur gestion; c'est ce que prescrivoient nos anciennes lois. La sévérité de la surveillance s'étant relâchée depuis, je proposois à V. M. l'expédient qu'Elle adopta
5 de ne plus admettre au concours pour un meilleur bénéfice que ceux qui prouveroient par certificats duement expédiés qu'ils n'avoient pas manqué aux devoirs d'entretenir les bâtimens. Cette proposition ayant reçu son assentiment fut prescrite par les décrets du 8 juillet, 9 décembre 1811 et 1er août 1812.

10 On avoit depuis longtems adopté le principe que les cures et bénéfices à charge d'âmes devoient se donner comme de raison au plus digne. On s'étoit occupé des moyens les plus sûrs d'y parvenir, on avoit cru les trouver dans l'établissement d'un concours, où les candidats seroient examinés, classifiés d'après leurs connoissances et
15 promus d'après l'ordre de ce tableau à mesure que l'occasion s'en présenteroit. Cette sage mesure n'ayant pas eu d'exécution en raison des difficultés relatives à la forme de l'examen et de l'opposition plus forte encore qu'elle eut à essuyer par le vœu si naturel à l'homme d'avancer ses protégés, V. M., aussitôt que j'eus été installé au ministère
20 de l'intérieur, la renouvela par une loi du 30 décembre 1806 qui enjoignit à tous les candidats de se présenter à l'examen pour y être classifiés et y recevoir leur note de qualification d'après le résultat de cet examen. On n'en exempta que les curés, les membres ecclésiastiques des corps administratifs, les professeurs des universités et lycées, ceux
25 des collèges qui auroient dix ans de service. Les candidats jugés dignes d'être admis à la première classe obtinrent la faculté de refuser jusqu'à trois fois une cure ou bénéfice qui ne rendroit pas plus de 600 florins. Les patrons particuliers conservèrent la liberté de choisir à volonté parmi tous les sujets examinés, sans être astreints à l'ordre
30 strict du tableau. Cette loi, à l'exécution de laquelle on a tenu sévèrement la main, obtint l'approbation générale; elle fit cesser toutes les plaintes comme toutes les sollicitations. On s'apperçut plus tard que pendant le tems qui s'écouloit entre l'examen d'un candidat et sa promotion, sa conduite ne répondoit pas toujours aux espérances qu'on
35 avoit dû en concevoir, et il fut ordonné qu'ils s'emploieroient dans cet intervalle aux fonctions du ministère et qu'ils seroient tenus de produire d'année en année un certificat d'application et de bonne

conduite. On laissa aux curés qui auroient de petites cures la faculté d'en demander des meilleurs. La préférence leur fut assurée sur tous les autres compétens, il fut décidé qu'elle rouleroit entre eux suivant l'âge et l'ancienneté.

En vertu du droit de dépouille les évêques s'approprioient la succession des ecclésiastiques qui mouroient sans testament. Les membres du clergé inférieur étoient astreints à soumettre leurs dernières volontés à la confirmation épiscopale. V. M. fit cesser ces coutumes abusives par une loi du 24 mars 1807. Elle décida que leurs héritiers ab intestato leur succéderoient et qu'au défaut absolu de prétendans ce seroit le fisc royal.

Le gouvernement éleva jusqu'à six cents florins les portions congrues qui jusqu'ici n'avoient été que 300 florins et exempta les dites portions congrues de tout impôt direct et charges communales par décrets du 19 juin 1810, 2 janvier 1811, 3 juillet 1812. Cette mesure amenée par l'augmentation progressive du prix des choses étoit également juste et nécessaire. Il falloit mettre les pasteurs en état d'exister avec décence, si on vouloit que leur ministère fût respecté; les plaintes des ministres protestans réduits presqu'à la mendicité avec leurs nombreuses familles l'appeloient d'ailleurs depuis longtems.

Le 11 octobre 1807 on créa sous le titre de fonds pour les émérites une fondation destinée à fournir à la subsistance des ecclésiastiques que leur âge, leurs infirmités ou un désordre d'esprit mettroit hors de service. Il fut formé du revenu de tous les bénéfices simples qui ne seroient nécessaires ni au service du culte ni à celui des écoles et de différentes autres fondations qu'on y joignit. Tous les titulaires de la couronne et ceux de particuliers qui voudroient y contribuer purent prendre part au bénéfice de cette institution. Le maximum de la pension des émérites fut fixé à 400 florins, et on confia l'administration de cet institut aux mêmes employés qui régissoient les autres fondations sous la surveillance des commissaires généraux.

Les rapports avec le chef de l'église catholique appartiennent bien en partie à la politique. Mais ils ont une liaison si étroite, si essentielle avec l'ordre hiérarchique que je les ai regardés comme inséparables du chapitre qui traitoit de la constitution de l'ordre du clergé.

L'union si étroite sous le règne de Charles Théodore s'est relâchée sous celui de V. M. La nonciature cessa dès votre avènement, on

suspendit le payement de la pension qui avoit été assignée jusqu'ici à cette mission. En contribuant, Sire, au payement des dettes nombreuses que le dernier nonce avoit laissées d'une manière qui ménageoit également la dignité du souverain pontife et la vôtre, le fond de cette
5 résolution n'en fut pas moins maintenu; on ne revit plus à votre cour de ministre du saint-siège. Une résolution de 1799 constamment exécutée depuis ordonna que toutes les dispenses et autres sollicitations que les citoyens bavarois auroient à adresser aux autorités romaines, seroient envoyées au département des affaires étrangères,
10 qui les feroit solliciter par le ministre accrédité, avanceroit les taxes et autres frais qui ne seroient remboursables par les parties qu'après que l'expédition auroit été obtenue. Cette mesure offroit le double avantage d'empêcher que les individus qui avoient des affaires à solliciter ne devinssent les victimes de l'avidité des officiers de la curie
15 romaine et de s'assurer en même tems qu'on n'alloit à Rome que de l'aveu du gouvernement et qu'on n'y portoit que ce qui y appartenoit réellement.

Les réformes ecclésiastiques firent la plus grande sensation sur le pape. Il adressa à ce sujet à V. M. en 1804 un bref auquel il
20 fut répondu dans les termes convenables. Du reste le souverain pontife ne voulut ni admettre le principe des sécularisations ni relever les vœux d'aucun des religieux qui réclamèrent de lui cette faveur.

Deux années se passèrent, sans que personne s'occupât de l'organisation définitive de la hiérarchie ni de l'établissement des nouveaux
25 rapports qui devoient résulter des grands changemens survenus en Allemagne, quoique le recès de la députation de l'empire 1803 l'eût stipulé. Après la dissolution du lien germanique en 1806 cet important objet fut repris. On envoya des instructions au ministre de V. M. à Rome avec ordre d'ouvrir une négociation particulière pour constituer
30 l'ordre hiérarchique du royaume. Elles eurent assez de succès, pour que le nonce della Genga vînt ici en 1807. Les conférences commencèrent entre les commissaires de V. M. et lui d'après les instructions que j'avois dressées et qu'Elle avoit approuvées. On étoit déjà convenu des conditions principales sur le nombre, la dotation des
35 évêchés et chapitres. La cour de Rome avoit admis le droit de nomination de la couronne à ces bénéfices, consenti que toutes les cures sans exception en tant qu'elles n'étoient pas de patronage

particulier fussent conférées par V. M. sur une triple présentation de l'évêque diocésain. On étoit convenu de la forme du serment à prêter par les titulaires à leur installation, du recours aux tribunaux séculiers en cas de déni de justice ou de violations de forme de la part des officialités, du droit de revoir les bulles du pape, d'y mettre 5 avant leur publication l'attache de l'autorité royale. On avoit trouvé un tempérament sur la juridiction ecclésiastique dont la définition et les bornes avoient occasionné les contestations les plus vives — lorsque tout à coup le nonce partit sous prétexte que des affaires pressantes et les ordres de sa cour l'appeloient à Stuttgart. On eut occasion 10 d'apprendre depuis que ce changement subit de résolution avoit été provoqué par le cabinet autrichien qui, consulté par le pape, lui avoit donné le conseil de ne pas se presser de prêter les mains à des arrangemens pour lesquels le tems n'étoit pas encore venu.

Ce moment perdu ne se retrouva pas de plusieurs années. Les 15 discussions entre le saint-siège et la France augmentèrent au point que le saint-père fut enlevé de son palais en 1808, transferé dans une place forte du royaume d'Italie et de là en France, et ses États réunis à l'empire de Napoléon.

Afin que les affaires des particuliers ne soufrissent pas de ce 20 fâcheux incident, que les consciences timorées ne fussent pas troublées, j'adressai par ordre de V. M. un circulaire aux vicariats généraux et à ce qui restoit d'évêque dans le royaume, pour qu'ils se chargeassent d'après les canons du concile de Trente de suppléer à l'empêchement légitime du premier pasteur, en donnant les dispenses dans les cas 25 réservés et en prononçant en dernier ressort sur les objets qui pouvoient encore être portés à Rome. Ils se rendirent sans difficulté à cette invitation, et on convint sur l'article des instances d'un règlement provisoire.

Les événemens ayant rendu la liberté au pape en 1814 et les 30 affaires de l'Europe se trouvant définitivement terminées par le traité de paix du 20 novembre 1815, on songea à reprendre les négociations relatives à la reconstruction de l'ordre hiérarchique en Bavière. Après bien des délais, des conférences et des tergiversations, après que la cour de Vienne disposée plus favorablement cette fois-ci qu'elle ne 35 l'avoit été il y a quelques années eut donné au saint-siège l'avis de s'arranger en particulier avec ceux des États d'Allemagne qui désire-

roient traiter avec lui, le ministre de V. M. parvint enfin à conclure avec le cardinal Consalvi un concordat qui, sans blesser absolument les droits essentiels de la couronne, étoit cependant bien moins favorable que les bases dont on étoit convenu en 1807. Ce traité étoit arrivé 5 par courrier au mois de décembre 1816, je l'avois renvoyé comme de raison à l'examen approfondi et au rapport détaillé du conseil du département de l'intérieur. Ce travail n'étoit pas achevé au 2 février 1817.

Différentes causes avoient concouru à cette issue moins favorable des conférences ouvertes à Rome. La rigueur des principes naturels 10 au pape augmentoit chez lui avec l'âge, il se croyoit plus fort, plus autorisé dans sa résistance par les complaisances et la déférence que lui témoignoient presque toutes les cours catholiques. La facilité, avec laquelle le congrès de Vienne lui avoit restitué la totalité de ses États, lui donnoit un nouveau courage. On s'appercevoit d'ailleurs de notre 15 côté des efforts que faisoit le parti contraire en Allemagne pour empêcher la constitution des églises particulières et pour ne donner à toute l'Allemagne qu'une seule et même hiérarchie. Il fallut prévenir ce nouveau coup qu'on méditoit de porter à l'indépendance des États. Les négociateurs romains, toujours bien instruits, sentirent l'avantage 20 que leur donna cette circonstance et surent en tirer parti.

J'ai parlé plus haut des gradations sages et mesurées par lesquelles le gouvernement de V. M. parvint à naturaliser la tolérance religieuse dans ses États. Le résultat en fut l'égalité la plus parfaite parmi les trois communions chrétiennes; les relations entr' elles et avec 25 la société en général ont été fixées d'après l'esprit de la constitution par loi organique du 24 mars 1809.

L'instruction du 23 janvier 1809 régla la forme dans laquelle les affaires des églises protestantes devoient être traitées, détermina le mode de l'examen des candidats au ministère et de celui de leurs 30 promotions aux cures. Depuis on assimila d'avantage ces promotions aux règles qui existoient à cet égard pour les catholiques, on publia même sur cet objet un règlement particulier. Cette mesure parut nécessaire au ministère d'après l'esprit de préférence et de protection que montra quelque fois le consistoire général protestant. Le 3 février 35 1814 V. M. sur mon rapport établit une caisse particulière pour les veuves des curés protestans; elle fut dotée par une taxe d'un pour cent du revenu net de chaque curé et de cinq florins pour chaque

fabrique d'église dépendante d'un patron particulier; la pension d'une veuve fut fixée d'abord à 50 florins et par la suite portée à 100 florins; on en confia l'administration au commissaire royal particulier de la ville de Nuremberg qui fut spécialement chargé de la recette et de la dépense. La misère de ces familles surpassoit tout ce qu'on pouvoit en dire et leur malheureux sort appeloit depuis longtems l'attention du gouvernement. On étoit venu jusqu'ici à leur secours en laissant pendant un certain tems ces familles en jouissance du temporal du bénéfice. Cet usage étoit connu sous le nom de Nachsitz. La nécessité de ne pas prolonger trop longtems la vacance des cures avoit forcé à borner ce soulagement temporaire au terme de trois mois par un décret au 8 septembre 1809.

Toutes les autres sectes sans jouir des mêmes droits n'ont jamais été inquiétées sous le règne de V. M. On les a laissées à leur dévotion domestique, et quand les mennonistes ont voulu s'établir dans le royaume, ils ont pu le faire en obéissant aux lois. Jamais il n'a rien été exigé d'eux qui pût choquer ou contrarier leurs principes. C'est ainsi qu'on s'est conduit envers quelques sujets de Weilheim et de Dachau qui furent dénoncés il y a quelques années pour la singularité de leur conduite et de leurs opinions religieuses; on abandonna aux évêques le soin de leur instruction et on ne les persécuta pas.

Les juifs, cette religion ancienne sur laquelle on a tant écrit sans pouvoir s'accorder, tant essayé sans obtenir des résultats, qui s'est vengé du mépris qu'on s'est efforcé d'exercer sur elle en s'appropriant avec la majorité des capitaux de l'Allemagne l'influence indirecte qui en est inséparable. Tout puissans et chassés tour à tour, ils avoient fini par être en Bavière dans la position la plus gênée: ils ne pouvoient y venir ni y séjourner qu'avec des patentes particulières, ils payoient un droit pour la protection et un droit de passe comme les bêtes de somme. En Souabe et en Franconie la noblesse dans les terres en avoit fait un objet de spéculation; ils y étoient prodigieusement multipliés. La police des villes varioit à leur égard. En général la jalousie étoit tournée contre eux. On craignoit la concurrence d'un peuple actif, sobre, se contentant de petits profits, se soutenant entre lui, porté par principe de religion à se marier jeune, par conséquent à élever de nombreuses familles. Quelques individus étoient parvenus à pénétrer

dans les cours, à s'y rendre nécessaires et à jouer sous le titre de facteur un rôle plus ou moins grand.

A l'avènement de V. M. l'esprit de tolérance du gouvernement s'étendit aussi à ce peuple malheureux, à qui l'avilissement et l'op-
5 pression avoient donné un caractère incompatible avec le bien public et cependant d'autant plus difficile à corriger que les seules occupations auxquelles il lui fut permis de se livrer dégradoient son âme.

Dans les années 1802, 1803, 1804 le ministère de la justice et de la police d'alors s'occupa plus particulièrement d'eux qu'on ne l'avoit
10 fait jusqu'ici. Les chefs des synagogues, là où il en existoit, eurent ordre d'adresser tous les mois aux baillages les états de naissance et de mort. On leur interdit la revente de détail des biens ruraux, on prit des mesures contre les vagabonds de la nation, mais on leur permit de fréquenter les principaux marchés et les foires du pays. On abolit par
15 rescrit du 17 novembre 1803 la coutume introduite depuis quelque tems d'infliger double peine à ceux qui s'oublioient avec des juives. On leur accorda en 1805 la faculté de se racheter de la conscription militaire en payant 185 florins qui seroient employés à les faire remplacer. Il parut la même année un règlement pour les juifs de la capitale; un
20 certain nombre de familles reçurent des licences d'établissement avec l'agrément d'y commercer, d'y établir des fabriques, d'y former des établissemens de commerce en gros. On leur accorda l'exercice de leur religion dans une maison particulière, avec la liberté de construire un cimetière. On abolit l'ancienne capitation à laquelle ils étoient assu-
25 jettis, Leibzoll, en y substituant un droit annuel de 20 florins par famille. On les soumit cependant encore à une inspection plus exacte de la police et on ne négligea aucune précaution pour prévenir tout abus possible.

Même après la publication de la charte constitutionnelle la forme
30 de leur juridiction particulière exercée par le rabbin d'après des privilèges particuliers dans la province d'Ansbach, fut provisoirement maintenue par une résolution de 1809. On permit en 1807 qu'ils pussent concourir avec les autres citoyens aux ventes des domaines royaux qui auroient lieu à la folle enchère, à la seule charge de les revendre.
35 La circonstance que la majeure partie des capitaux se trouvoient déjà à cette époque entre les mains des hébreux et que leur concurrence hausseroit la valeur des objets m'avoit engagé à proposer cette

exception à la règle générale sur les instances du ministre des finances.

On maintint dans les dépendances du ci-devant pays de Bamberg les propriétaires de terres nobles dans la faculté de recevoir des juifs. Ceux-ci pouvoient fréquenter les marchés en se munissant de l'agrément 5 de l'autorité supérieure de la province; on assimila les hébreux de cette partie du royaume à ceux de la capitale en 1807. En 1808 la capitation, Leibzoll, cessa aussi dans cette province, celle d'Ansbach et les possessions de la maison royale en Souabe.

Tous ces décrets partiels compliquoient la législation plus qu'ils 10 ne la régloient, il s'agissoit de la réduire en un système unique, d'y soumettre toute la partie de la nation juive domiciliée dans les États de V. M., d'établir des règles qui conciliassent ce que la voix de la philanthropie réclamoit au nom de l'humanité avec les restrictions que l'imperfection morale des hébreux ne permettoit pas encore de- 15 supprimer et de combiner les dispositions à faire de manière à ce que les juifs contenus dans le moment dans de justes bornes conservassent les moyens, eussent même le désir de se développer au point de pouvoir être mis au niveau des autres classes de la société. On essaya de lever ces difficultés, de combiner ces contrariétés par la 20 loi du 10 juin 1813. Elle embrasse deux objets distincts: l'exercice du culte, les droits civils.

Quant au premier point on leur assura la liberté entière de conscience avec le droit d'une société religieuse particulière dans tous les lieux où 50 de leurs familles seroient domiciliées. Ils furent bornés 25 à la dévotion purement domestique, sans pouvoir se réunir d'ailleurs sous aucun prétexte dans les localités, où ils se trouveroient en moindre nombre. Dans les synagogues les fonctions religieuses ne peuvent être exercées que par le rabbin ou son substitut. Ces ministres du culte doivent être nés dans le royaume, insérés dans la matricule, 30 savoir l'allemand et avoir reçu une éducation convenable, prêter le serment de fidélité, être présentés par la communauté et confirmés par le chef de la province; leurs attributions sont purement religieuses; ils sont chargés, avec deux membres que la commune leur adjoint, de l'administration des fonds affectés au culte. 35

Pour ce qui est des droits civils: on leur permit d'exercer tous les métiers et de se faire recevoir dans les maîtrises et jurandes, sans

cependant qu'aucune de ces corporations puisse jamais être composée uniquement de membres de leur religion; d'acquérir, de posséder, d'affermer ou de prendre à ferme des biens-fonds, sans pouvoir cependant acheter pour revendre, autrement que dans les ventes publiques ni
5 devenir seigneurs fonciers; de former toute sorte d'établissemens de commerce ou autres, ceux d'aubergistes et de brasseurs seuls exceptés. Ils peuvent devenir membres des communautés, participer à tous les avantages de la corporation, quand ils sont propriétaires. Le commerce de petit détail, Schächer-Handel, est interdit; le gouvernement permet
10 seulement à ceux qui n'ont absolument aucun autre moyen d'existence de s'y livrer encore sous l'inspection spéciale de la police. Leurs juridictions particulières sont abolies; les juifs sont soumis aux mêmes formes, aux mêmes tribunaux que les autres citoyens. Un juif étranger ne peut ni former d'établissement ni jouir dans le royaume d'aucun de
15 ces droits. Ils ne doivent point être admis dans les villes ou villages, où ils n'ont pas habité jusqu'ici, leur nombre doit être diminué plutôt qu'augmenté. Leur réception ne peut avoir lieu que sur une décision du souverain rendue sur le rapport du ministre de l'intérieur. Elle ne s'accorde dans la règle qu'en faveur d'un grand établissement de
20 commerce, de l'acquisition d'un bien-fonds assez considérable pour qu'une famille puisse vivre de son produit ou du droit de maîtrise dans une jurande. La décision favorable obtenue, on insère leur nom dans la matricule qui est tenue par la police locale, sous la direction du commissaire général du cercle. On leur en donne un extrait qui
25 tient lieu de patentes ou de concessions, et ils sont admis à prêter le serment de fidélité. Il leur est libre de prendre le nom qu'ils veulent ou de conserver leur ancienne firma dans le commerce, bien entendu que ce nom ne sera pas trop commun ni celui d'une famille connue.

Il fut décidé le 27 mars 1814 que ni l'acquisition d'une maison
30 sans champs ni l'exercice d'un métier, l'ouverture d'une boutique ou commerce autre que celui du bétail en gros, ne seroient pas réputés suffisans pour autoriser l'établissement d'une famille juive.

Le 17 avril de la même année 1814 on décida que les veuves juives des petits détailleurs tolérés pourroient faute d'autres moyens
35 d'existence pour elles et leurs familles continuer par elles-mêmes ou un commis à leur choix, après le décès de leurs maris, le petit commerce de détail que lui-même exerçoit de son vivant, de manière cependant

que cette tolérance se borneroit à leurs personnes, sans pouvoir s'étendre ni à leurs enfans ni au nouvel époux qu'elles prendroient, si elles venoient à se remarier.

Ces principes législatifs qu'on s'étoit attaché à combiner avec tant de soin ne satisfirent entièrement personne. Les hébreux, surtout les plus éclairés d'entre eux, crurent apercevoir dans les restrictions que la loi conservoit encore un reste de cet esprit de persécution et d'exclusion qui blessoit à la fois leur délicatesse et choquoit leur vanité. Ils réclamoient au nom de la raison l'égalité parfaite avec le reste de la population du royaume, ils soutenoient hautement que rien ne devoit exclure de ce bénéfice naturel les membres de leur croyance, et que ce ne seroit que par ce moyen qu'on atteindroit le but qu'on paroissoit se proposer, celui de les assimiler au reste de la société.

Les chrétiens, jaloux des richesses des juifs, de l'influence indirecte qu'elles leur procuroient, irrités peut-être du ton d'assurance qui souvent en étoit la suite, désespérés de se voir gênés dans la spéculation, exclus de beaucoup d'entreprises par les capitaux supérieurs, l'activité, la parcimonie, l'esprit de corps des hébreux, trouvoient toujours qu'on avoit été trop loin; ils n'eussent pas été fâchés qu'on rétablît le système restrictif dans toute sa rigueur. Chaque établissement d'une famille juive donnoit lieu à une plainte nouvelle, et dans les derniers tems de mon administration le ministère de l'intérieur étoit encombré de discussions de ce genre. Elles tiennent à la nature des choses, au cours qu'ont pris les affaires de commerce, elles seront toujours très difficiles à prévenir, et j'oserois être d'avis que le parti qu'on a adopté sans être au-dessus à beaucoup près de toute objection, étoit cependant le meilleur auquel on put s'arrêter pour le moment.

De ce qui vient d'être dit il résulte qu'au 2 février 1817 aucun citoyen du royaume ne pouvoit être forcé à une pratique religieuse qu'il auroit regardée comme contraire à sa conscience, du moment, où il ne donnoit aucun scandale et ne manquoit pas au respect extérieur dû au culte national. Toutes les sectes étoient tolérées et les sectaires laissés à leur dévotion privée; l'acte de réception de celles qui étoient légalement admises déterminoit leur constitution et l'étendue de leurs droits. Les trois communions chrétiennes étoient considérées comme les trois religions nationales, leurs prérogatives étoient parfaitement égales, leurs ministres sous la même protection des lois, leur culte

aussi sacré que les fonds qui étoient affectés à une de ces communions étoient réputés aussi inaliénables et aussi peu susceptibles d'être appliqués à une autre destination que ceux de l'autre.

Ils n'existoient que deux évêques, celui d'Eichstaedt et de Passau, 5 et un archevêque, celui de Ratisbonne que la mort a enlevé depuis aux lettres et à ses amis. Les vicariats généraux dont la cour nommoit et salarioit les membres veilloient à la discipline. Deux suffragans qui restoient encore exerçoient les actes de l'épiscopat.

Aucun ecclésiastique ne pouvoit sans l'aveu du gouvernement 10 sortir du royaume pour se rendre à Rome; toutes les demandes de ce genre passoient par le département des affaires étrangères. Il n'existoit pour les ouvrages théologiques d'autres règles de censure civile que celles que la loi du 16 juin 1803 avoit établies pour toutes les productions littéraires. Aucune bulle, aucun bref du pape, aucun mande- 15 ment d'évêque ou publication d'officialité n'étoit valable et exécutoire sans avoir été examiné par le gouvernement et reçu son attache.

Aucun bénéficier, curé ou autre dignitaire ecclésiastique ne pouvoit être mis en possession de son temporel qu'en vertu d'un décret des autorités provinciales, et après avoir prêté serment de fidélité au roi, 20 à la constitution et aux lois du royaume.

Toutes les causes civiles et criminelles, réelles ou personnelles des membres du clergé ressortissoient aux tribunaux séculiers. Un ecclésiastique condamné pour délit criminel devoit être dégradé par son supérieur ecclésiastique dans les trois jours qui suivoient l'arrêt rendu 25 par les tribunaux; s'il s'y refusoit, la dégradation étoit censée faite et le jugement exécuté sans autre formalité ni délai. On avoit abandonné aux officialités la surveillance sur la doctrine, la vie et les mœurs des clercs; elles pouvoient leur infliger des peines disciplinaires, sauf cependant le recours aux autorités administratives séculières dans tous 30 les cas où on pourroit plaider en nullité et prouver que les formes avoient été violées.

Les lois avoient affranchi les testamens des personnes cléricales de la formalité de la confirmation des évêques. Il avoit été décrété aussi qu'à l'avenir ceux-ci n'hériteroient plus des clercs qui mourroient 35 sans testament, mais que ces successions comme celles des autres membres de la société passeroient à leurs héritiers naturels.

Sans se mêler du fond du culte ni des rites des églises, le gou-

vernement en surveilloit l'exercice extérieur, tant pour en maintenir la dignité et la décence que pour empêcher que les lois de l'ordre et de la police ne fussent troublées. On s'étoit de beaucoup relâché dans les dernières années de la rigidité avec laquelle on avoit d'abord traité tout ce qu'on appeloit puérilité et superstition. 5

La portion congrue des curés avoit été doublée et eximée de tout impôt; mais toute collecte leur avoit été interdite. Les doyens ruraux étoient élus par les curés du doyenné, réunis en présence du baillif royal et d'un député de l'officialité, et confirmés par l'autorité supérieure de la province, et cela même dans les endroits où, en vertu d'un ancien 10 usage, ils étoient à la nomination de l'évêque. Dans les derniers tems on avoit essayé de rendre le siège des doyennés ruraux permanent et d'affecter cette dignité à certaines cures, mais les objections des officialités avoient empêché que ce plan ne reçût sa pleine exécution.

Les causes matrimoniales, les séparations de corps et de biens 15 des catholiques appartenoient aux tribunaux ecclésiastiques, mais les juges séculiers prenoient connoissance de tout ce qui directement ou indirectement tenoit aux effets civils du mariage, regardé comme contrat et des procès relatifs aux fiançailles.

Dans les provinces ci-devant prussiennes ou autrichiennes les lois 20 particulières à ces monarchies continuoient à être en vigueur; elles différoient des nôtres et étoient plus favorables au pouvoir séculier. Les mariages des protestans se traitoient par les cours de justice ordinaires.

Il existoit encore quelques couvens d'hommes et de femmes qu'on 25 avoit trouvés dans certaines provinces et d'autres qui avoient été formés dans les anciens États pour servir de retraite libre à ceux qui voudroient continuer à se vouer à la vie cénobitique. C'étoit presque tous des mendians; car il étoit à remarquer qu'aucun religieux d'une prélature n'eut voulu rester en religion. Les membres de ces communautés 30 vivoient dans l'observance de leurs règles sous la surveillance des autorités civiles qui confirmoient ou nommoient leurs supérieurs et tenoient la main à ce qu'ils restassent étrangers à toute influence de dehors. On leur payoit exactement leurs pensions, on leur passoit des messes, on permettoit qu'on leur fît l'aumône dans leurs maisons, et 35 plus d'une fois dans des momens de disette ou de grande chèreté on étoit venu à leur secours. Les religieuses se trouvoient dans la même

situation, soumises aux mêmes règlemens. Leurs vœux étoient annuels, elles pouvoient rentrer dans le monde en observant les formes requises. Dans le projet de constitution que V. M. avoit fait dresser en 1814, il étoit dit qu'aucune communauté religieuse ne pourroit être ni rétablie 5 ni introduite sans l'aveu des États du royaume.

C.
DES HABITANS DES VILLES ET DES CAMPAGNES.

J'ai détaillé ci-dessus les droits constitutionnels de tous les citoyens dans leur généralité. Il ne me reste rien à y ajouter.

Les habitans des villes et des campagnes ont certaines obligations qui leur sont communes, comme celles d'acquitter exactement les impôts 10 directs et indirects — tout ce qui tient à cet objet appartient au chapitre des finances —, celles de concourir aux charges particulières de leurs communes, de se soumettre à la conscription militaire, de faire le service des gardes nationales. Il existe d'autres points sur lesquels leur position diffère; cette différence tient à la nature de leurs occupations, à leur 15 régime municipal. Les baillifs royaux s'étoient attribués sur la levée des centimes additionnels une autorité arbitraire à laquelle il devenoit nécessaire de mettre des bornes. Le baron de Hompesch proposa à ce sujet à V. M. le décret du 18 octobre[1]) 1808 qui interdit toute levée locale ou générale qui n'auroit pas été approuvée par le 20 gouvernement et publiée dans la feuille du gouvernement. La charte constitutionnelle du 1er mai 1808 titre III § IV avoit attribué aux députations des cercles le droit de proposer les charges locales qu'elles jugeroient nécessaires; le ministère des finances en soustrayant cette branche de perception à toute influence isolée avoit donc rempli un 25 devoir que lui imposoit la constitution du royaume.

Les institutions représentatives n'ayant pu être mises en activité, à raison des circonstances, il fallut pourvoir d'une autre manière au service de cette partie. Par la loi du 6 février 1812 discutée au conseil d'État, V. M. a réglé d'une manière plus précise les objets pour les-

[1]) Die Handschrift gibt irrtümlich den 18. Dezember an. Vgl. Regierungsblatt S. 2554 ff.

quels des droits particuliers pourroient être perçus dans les communes. Ces dispositions sont trop longues pour être énumérées ici, elles se rapportent à la nature de l'objet et au bien particulier des localités. Le gouvernement s'est chargé à cette occasion de plusieurs articles de dépense qui jusqu'alors avoient été à la charge des communes, 5 notamment de tout ce qui de près ou de loin tenoit à la sûreté générale. Cette loi distingua aussi les besoins et les dépenses générales du cercle de celles qui tournoient uniquement à l'avantage particulier d'une localité; elle voulut de plus que le fonds de l'impôt direct, Steuerkapital, fût aussi peu chargé que possible par les concurrences, et qu'on trouvât 10 plutôt d'autre moyen d'y pourvoir. Cette précaution avoit été la suite des plaintes des propriétaires sur ce que l'impôt direct, déjà très considérable par lui-même, avoit atteint par ces droits additionnels une progression qui le rendoit presque impossible à acquitter et influoit désavantageusement sur la valeur des propriétés foncières, fonds prin- 15 cipal du capital national et seule source de richesses dans un pays agricole. On crut plus tard avoir trouvé l'expédient qu'on cherchoit en accordant aux communes par forme d'octroi la levée d'un droit sur les farines et les grains en sus de celui dont elles jouissoient déjà sur la viande. Mais les communes rurales à l'unanimité et plusieurs 20 des communes urbaines protestèrent contre cet expédient et demandèrent à conserver les centimes additionnels à l'impôt direct. De sorte que cette nouvelle levée n'a guères eu lieu que dans la capitale, où même on se plaignoit dans les derniers tems de mon administration que le produit réel restoit fort au-dessous de l'évaluation originaire. 25

On avoit essayé dans quelques villes de la Franconie d'asseoir un Pfenning sur la consommation de la bière, et cet essai avoit eu du succès. Ce droit avoit été productif, sans que la consommation en diminuât ni qu'il y eût des plaintes. La capitale réclamoit la même faveur, d'autres communes la demandoient aussi, il y avoit eu des 30 rapports favorables de la part des collèges; mais la crainte de voir diminuer la consommation générale et par conséquent le revenu de la drêche a empêché jusqu'ici que cette opération n'eût lieu.

En proposant à la fin de 1816 l'impôt direct pour le service de l'année courante, la section des domaines encore en activité alors 35 manifestoit le désir qu'on pût connoître tout le montant des centimes additionnels pour en ordonner la levée en même tems que celle de

l'impôt direct en général. Il est incontestable que cette mesure eût procuré, avec l'avantage de connoître d'un coup d'œil l'étendue de cette dépense, celui de pouvoir évaluer en même tems d'une manière sûre et précise la juste proportion dans laquelle ces centimes se trou-
5 voient avec l'ensemble des perceptions; mais le conseil du département de l'intérieur n'ayant pu présenter encore au ministère une évaluation exacte et précise de cette classe des besoins publics, celui-ci ne put répondre aux vœux du collège. Il n'a encore pu être rien statué sur les besoins généraux des cercles, et cette branche d'administration
10 réclame toujours toute l'attention du gouvernement par l'établissement d'un système fixe et calculé sur les besoins et les moyens.

Après ce qui a été dit ci-dessus je n'ai pas besoin de répéter que tous les citoyens, sans exception de rang et de naissance, sont également sujets à la conscription militaire.

15 Dans les tems anciens et jusqu'au règne de V. M. l'armée se recrutoit par des engagemens libres; on envoyoit des officiers recruteurs dans les villes impériales et les campagnes pour enrôler ceux qui se présentoient, sans en excepter les étrangers ni les déserteurs. Il existoit aussi une espèce de milice complémentaire qu'on levoit dans l'occasion
20 sous le nom d'engen und weiten Land-Ausschuß; le premier étoit de 4000, l'autre de 6000, en tout de 10000 hommes. En 1767 cette institution cessa, on y substitua un impôt de 3 florins par cens qui devoient être destinés à engager des recrues. L'électeur Charles Théodore voulut rétablir l'ancien usage, il y trouva de l'opposition; les choses restèrent
25 sur l'ancien pied. En 1799 V. M. décréta la suppression de l'impôt et le rétablissement de la milice, toutes les résistances cessèrent contre une mesure commandée par la nécessité, dictée par la sagesse.

L'armée se forma dans la campagne de 1800 principalement par le secours de cette milice nationale. Dès que la paix eut été conclue,
30 on sentit l'insuffisance de ce moyen pour parvenir à un degré de force militaire, dont l'opinion faisoit un besoin et que l'exemple général rendoit indispensable; on balançoit cependant encore à adopter le seul moyen de complètement efficace de la force armée, celui de la conscription. On voyoit bien que tous les États de l'Europe l'avoient introduit
35 avec succès, mais on craignoit de mécontenter la nation; on se rappeloit que c'étoit la mesure qui lui déplaisoit le plus en Autriche, et que la crainte de la voir introduite, si elle tomboit sous la domination de

cette puissance, étoit ci-devant le mot du guet de sa résistance et de son aversion. Lorsque je proposois pour la première fois cette opération, V. M. daignera se souvenir que cette idée fut reçue avec une tergiversation qui ressembloit presqu'à un refus. Cependant l'étendue du territoire que l'État obtint par les sécularisations, la médiatisation des villes impériales, d'où tous les recruteurs étrangers furent bannis de suite par ordre des nouveaux souverains, le besoin pressant d'augmenter l'armée à mesure qu'elle avoit un terrain plus étendu à soutenir et à défendre, la chèreté du recrutement libre, depuis que les enrôlemens étrangers étoient bannis de presque tous les pays, vainquirent successivement les scrupules.

Le premier règlement de conscription qui eut été publié en Bavière parut *le 22 mai 1804*.[1]) Il y soumettoit tous les jeunes gens en état de porter les armes depuis l'âge de 16 ans jusqu'à celui de 40. Les États bavarois étoient partagés en 11 cantons. On assignoit à chaque corps un cantonnement et un district fixe pour se compléter. La conscription étoit confiée aux autorités de police locale sous la direction des administrations supérieures des provinces. On fixoit à 10 ans le terme du service militaire dans toutes les armes, on accordoit encore de nombreuses exemptions: la noblesse, le clergé de toutes les religions, les bourgeois, les artistes, les possesseurs de terres en emphythéose ou à bail fixe, les travailleurs aux mines et aux salines, les bateliers et ouvriers en bois dans les montagnes en étoient affranchis; les juifs et les mennonistes pouvoient se racheter.

La charte constitutionnelle de 1808 ayant décrété art. I § II l'égalité parfaite des droits et des obligations et établi titre VI § II le principe que l'armée seroit recrutée par la voie de la conscription générale, on dut s'occuper d'une revision des règlemens émanés jusqu'ici sur cette partie.

Le 9 février 1809 il fut décidé qu'il ne seroit donné à l'avenir de congés absolus qu'aux individus qui prendroient le bien ou le métier de leurs parens après la mort du père et de la mère ou à ceux dont les deux parens ou l'un des deux, ayant atteint l'âge de 60 ans, se trouveroient trop infirmes pour gérer les affaires et auroient un besoin

[1]) In dem Regierungsblatt ist der Erlaß vom 18. Mai datiert. Übrigens war die damalige Maßregel noch provisorisch. Definitiv wurde das neue Kantons- und Konskriptionssystem erst durch das Gesetz vom 7. Januar 1805.

indispensable du secours de leurs fils, et à celui qui épouseroit l'héritière d'un bien suffisant pour nourrir une famille.

Enfin le 18 juin 1812[1]) la nouvelle loi définitive sur la conscription militaire reçut la sanction de V. M. et fut adressée à toutes
5 les autorités constituées par la voie de la feuille du gouvernement. Cette loi discutée longuement au conseil d'État forme avec les instructions qui y appartiennent un code entier. Il seroit également fastidieux et inutile d'en présenter un résumé complet. Je me bornerai à indiquer les différences essentielles qu'elle présente comparée à celle de 1804.

10 Elle n'admet plus d'exemption; tout Bavarois qui atteint l'âge de 19 ans accomplis est tenu à l'obligation du service militaire jusqu'à celui de 23 ans révolus. D'après cette série d'années les sujets sont partagés en autant de classes que d'années.

Ceux qui ne veulent pas servir eux-mêmes ont la faculté de se
15 faire remplacer par un sujet convenable natif du pays, âgé de plus de 23 ans et de moins de 30 ans. La somme convenue doit être déposée judiciairement jusqu'à ce que le tems du service du soldat qui remplace soit achevé; jusques-là ce remplaçant n'en tire que les intérêts.

20 Les personnes dont les services seroient indispensables ou très utiles au public dans une autre carrière et qui y sont effectivement employés peuvent être dispensées ou placées à la fin de la réserve.

La levée des recrues se fait tous les ans dans l'ordre des classes et suivant les besoins de l'armée. Cette opération est dirigée en
25 première instance par les autorités locales, en ressort supérieur dans chaque cercle par un conseil de conscription composé du chef civil de la province, d'un officier général, d'un officier supérieur, du conseiller du cercle rapporteur dans cette partie. Il juge sommairement et en prenant publiquement en présence des parties avis du conseil
30 médicinal, sur toutes les difficultés et réclamations qui se présentent; ses jugemens sont exécutés provisoirement.

Les frais généraux de la conscription sont payés par le gouvernement; quant aux dépenses particulières, comme les vacances des médecins et chirurgiens ainsi que des officiers chargés de la visite des
35 conscrits, les frais de leur guérison, quand ils tombent malades pendant

---

[1]) Im Regierungsblatt ist das neue Konskriptionsgesetz vom 29. März datiert.

leur transport aux régimens, ou qu'ayant été trouvés hors d'état de servir, ils n'ont pas les moyens de se faire traiter, les gratifications des membres du conseil de conscription, les dépenses pour l'arrestation des conscrits réfractaires, ainsi que les récompenses de ceux qui les dénoncent sont affectés sur une caisse particulière. Cette caisse est formée de la taxe que paient les conscrits qui à un titre quelconque obtiennent leur exemption, des amandes auxquelles sont condamnés les officiers civils et militaires employés à ce service, quand ils manquent à leurs devoirs. L'excédent de la recette sur la dépense est mis annuellement à la disposition du ministre de la guerre et distribué sous ses ordres entre les fonds des invalides, celui des veuves et des orphelins militaires dans la proportion de la moitié et de deux quarts.

Le tems du service est fixé à 6 ans. Lors de la discussion il y eut à ce sujet des opinions très divergentes. Quelques personnes eussent désiré que le terme fût prolongé à huit ans pour la cavalerie, à douze pour l'artillerie; elles représentoient que ces armes exigeoient une instruction plus soignée qui demandoit du tems, qu'en adoptant un terme aussi court, l'individu seroit à peine formé qu'il quitteroit le service. Mais on objecta que l'obligation de porter les armes étant la même pour tous et la distribution dans les différens corps arbitraire ou du moins sujette à des considérations secondaires, il seroit injuste que par un simple effet du hazard ou peut-être à raison d'avantages qu'il tenoit de la nature, l'un des sujets fût traité avec plus de rigueur que l'autre.

Le texte de la loi fut maintenu tel qu'il avoit été projeté, et je ne sache pas que rien n'y ait été changé depuis. Il fut aussi question de n'accorder aucun congé en tems de guerre, même à ceux dont le terme de service seroit écoulé. Je ne me souviens pas qu'il ait été pris là-dessus de résolution précise; du reste les campagnes éloignées qu'on faisoit à cette époque, la rapidité des marches et des opérations ne permettoient guères qu'on s'occupât de réclamations de ce genre, et autant qu'il m'en souvient, aucun soldat n'a obtenu de ses supérieurs avant la paix l'agrément de quitter ses drapeaux. Une résolution du 10 juillet 1809 avoit cependant fixé pour le tems de la guerre qui se faisoit alors à l'Autriche le 1er décembre ou l'entrée des quartiers d'hiver comme l'époque où il pourroit être donné des congés absolus.

La conscription bavaroise est une des plus douces qui existent et celle où les formes sont les plus ménagées. L'influence du pouvoir civil modère ce que l'autorité militaire pourroit avoir de trop acerbe dans les formes, si elle agissoit seule. Je n'ai point entendu de plaintes
5 contre les décisions des conseils des conscriptions, et cet établissement est regardé assez généralement comme utile et bienfaisant.

Cependant le principe même a été violemment combattu dans les derniers tems. On a prétendu que la conscription étoit également injuste et vicieuse, qu'elle arrachoit un trop grand nombre de citoyens
10 aux occupations utiles de la société, qu'en propageant la licence des habitudes militaires, elle démoralisoit les peuples. Dans tous les pays arrachés au joug françois cet établissement a été aboli comme une invention de la tyrannie révolutionnaire; sans doute qu'en armant les nations en masse on pourroit s'en passer, mais cet expédient seroit-
15 il plus utile, plus sûr, moins onéreux? Existe-t-il un moyen plus assuré, plus facile, plus équitablement réparti de recruter des armées de ligne dont l'existence est devenue nécessaire? Tant qu'on n'aura pas résolu ces problèmes, on devra se contenter de laisser subsister la chose en se bornant à en adoucir autant que possible la forme et à obvier au
20 mieux à tous les abus possibles. Les gouvernemens, même les plus prononcés en apparence contre la conscription ont rendu hommage à cette vérité. Elle est rétablie partout sous d'autres formes, et dans les États d'où en vient originairement l'invention on s'est bien gardé jusqu'ici d'y toucher.

25 Depuis le 22 mai 1804 jusqu'au 2 février 1817 la direction de la conscription militaire et le rapport en dernier ressort sur les objets de détail qui la concernent avoient été confiés au département des affaires étrangères. On avoit pensé alors que le ministère le plus intéressé au développement de la force armée devoit en diriger la formation. Cet
30 ordre de choses pouvoit n'être pas méthodique, mais il n'avoit rien qui contrariât l'expérience et la nature.

Comme auxiliaire des troupes de ligne on a étendu et perfectionné l'institution des gardes nationales. L'obligation d'y servir étoit un devoir que la charte constitutionnelle de 1808 titre VI § 5 imposoit
35 aux habitans des villes et des campagnes sans distinction de rang et de naissance. Elle distingua cependant entre les gardes bourgeoises qu'elle destina au maintien de la police intérieure et la garde nationale

proprement dite dont elle ne décréta la durée que pour le tems de la guerre.

Les milices bourgeoises existoient de toute antiquité en Bavière et dans toute l'Allemagne. Leur établissement datoit du tems de l'affranchissement des communes. Les souverains en leur rendant la liberté et en leur donnant le droit de se gouverner elles-mêmes leur imposèrent le devoir de s'armer pour le maintien de leur tranquillité intérieure et la défense de l'État au dehors. Ils avoient le double but d'en imposer aux tyrans féodaux et de se procurer une force militaire indépendante de leurs vassaux. Toute la suite de notre histoire prouve que les bourgeois des villes formés en compagnies étoient cités pour toutes les expéditions militaires; ils s'y distinguèrent souvent, et plus d'une fois on leur dut des services importans. L'établissement d'une force armée régulière et permanente leur ôta toute leur importance; ils ne servirent plus qu'à la garde des portes, quand le militaire étoit employé ailleurs, ou à la parade des processions. Depuis l'avènement de V. M. on s'occupa de donner aux gardes bourgeoises plus de dignité et de tenue militaire et on y réussit jusqu'à un certain point.

Le 6 avril 1809 au fort de la guerre qui se faisoit alors contre l'Autriche on créa 6 bataillons de réserve tirés des volontaires qui s'enrôleroient et de la classe des jeunes gens d'entre 19 et 20 ans,[1]) répartis sur tous les cercles du royaume, dans une proportion fixée sur leur population. Les nouvelles levées furent assimilées en tout à la troupe de ligne. Elles formèrent la première classe de la garde nationale lors de la formation définitive qui eut lieu par une loi du 6 juillet 1809. Le projet en avoit circulé parmi les ministres et subi une longue discussion au conseil d'État. La garde nationale fut partagée en 2 sections, la garde mobile et sédentaire.

La garde mobile étoit composée de tous les individus non mariés ni établis qui étoient encore sujets à la conscription et n'avoient point encore été appelés au service actif de la ligne depuis 18 jusqu'à 26 ans, des cordonistes des corps de volontaires levés pour le tems de la guerre d'alors, des chasseurs et forestiers non mariés, de ceux qui

---

[1]) Die Zahl 20 ist wohl ein Schreibversehen und muß 26 heißen; nach der Verordnung vom 6. April 1809 (Regierungsblatt S. 657 f.) ist „jeder, welcher das 18. Jahr seines Alters bereits vollendet und das 25. nicht überschritten hat, zum Eintritt in diese Bataillons, wenn das Loos ihn trifft, verpflichtet".

voudroient librement prendre les armes. On lui donna le titre de légion mobile. Chaque légion devoit être composée de 4 jusqu'à 8 bataillons, le bataillon de 4 compagnies de 150 hommes. A chaque compagnie étoit attaché un détachement de 30 tirailleurs tirés de son sein et pris
5 parmi ce qu'il y avoit de mieux exercé. La légion mobile n'avoit ni cavalerie ni artillerie; si cependant il se présentoit dans quelques cercles assez de volontaires suffisamment exercés à ces deux armes pour former une compagnie, le commissaire général étoit autorisé à en faire son rapport et attendre les ordres qui lui seroient donnés en
10 conséquence. On devoit tenir la main à ce qu'il y ait dans chaque compagnie assez d'hommes montés pour le service des ordonnances. La formation se faisoit sous les ordres du commissaire général de chaque cercle assisté d'un officier intelligent tiré de la ligne. La destination des légions mobiles n'est autre que la défense des fron-
15 tières du royaume et le maintien de l'ordre public en tems de guerre; elles ne sont mises en activité qu'alors et ne servent jamais au dehors. Dès qu'elles entrent en activité de service, la couronne pourvoit au commandement. Chaque bataillon est commandé par un major tiré de la ligne ou pris à son défaut parmi les autres officiers
20 du bataillon. Le capitaine, le lieutenant, les deux sous-lieutenans de chaque compagnie sont élus par les officiers et sous-officiers du bataillon, les procès-verbaux des élections envoyés aux commissariats généraux pour être transmis au ministre de l'intérieur qui en communique avec celui de la guerre et confirme les choix. Les légions mobiles sont
25 sujettes à la loi martiale, dès qu'elles sont sous les armes. Quand elles servent avec la ligne, le commandement est attaché à la supériorité du grade, à égalité la ligne a la préférence. Les gages et les traitemens sans exception aucune ainsi que tous les autres avantages sont égaux entre la ligne et la garde nationale, dès qu'elle se trouve en activité
30 de service. Elle ne s'assemble jamais en tout ou en partie, hors les cas d'émeutes et de troubles, que sur l'ordre spécial du roi. Leurs armes sont déposées dans une place fixée par le commissaire général pour être distribuées, quand le service l'exigera et contre un reçu. Le chef-lieu du cercle est aussi celui du rassemblement.
35 Pour que l'agriculture ne souffre pas trop de l'obligation du service militaire, et qu'on n'enlève pas aux fabriques et aux métiers les bras qui peuvent leur être utiles, on aura soin de ne jamais mettre un

bataillon entier en activité, mais de le partager en plusieurs sections qui se relèveront.

La garde nationale sédentaire est composée de tous les citoyens domiciliés dans une commune de l'âge de 40 ans jusqu'à celui de 60 ans. Leurs fonctions se réduisent, comme nous l'avons déjà dit, à la garde locale et à la police des communes. Son organisation est celle des milices bourgeoises. Chaque individu s'arme et s'équipe à ses dépens dans les communes urbaines; dans les communes rurales le commissaire général y pourvoit du dépôt d'armes du cercle. Ni dans les unes ni dans les autres les gardes nationales ne reçoivent ni gages ni traitemens, à moins que pour un cas extraordinaire elles ne fussent employées hors du lieu de leur domicile. Le cas excepté, où elles viendroient à servir avec les gardes nationales de seconde classe ou la ligne, elles restent sous le commandement civil.

Les employés, les médecins et les ecclésiastiques ou autres personnes qui ne pourroient faire le service elles-memes, sont autorisés à en charger d'autres individus de la garde moyennant une rétribution convenue entre les parties intéressées de gré à gré ou réglée par le commissaire général. Il est libre à tout individu de cette classe de se faire inscrire dans une des deux premières, mais ceux-ci ne sauroient passer à la dernière sans avoir rempli leurs obligations dans les deux autres.

Une résolution du 28 juillet[1]) 1809 dispensa les curés et les ecclésiastiques employés au ministère effectif du service et de toute contribution à la garde nationale, décréta que les prébendés et autres possesseurs des bénéfices simples seroient seuls assujettis aux rachats dans une proportion dont on abandonnoit la fixation à leur patriotisme, mais qu'on préféreroit de voir réaliser par l'équipement d'autres individus hors d'état de prendre cette charge sur eux; il s'entendoit de soimême que les obligations qu'ils avoient à remplir se bornoient à celles de la garde sédentaire à laquelle seule on les regardoit comme tenus.

Il parut le 5 septembre 1809 un règlement détaillé sur la manière dont la garde sédentaire fairoit le service des places. Ce règlement, concerté dans le tems avec le ministre de la guerre et rédigé par lui, est trop minutieux pour être analysé ici.

---

[1]) Nach dem Regierungsblatt S. 1193: 25. Juli

Ces mesures suffirent pour donner suite aux dispositions de la charte constitutionnelle dans la guerre de 1809. La crise des années 1813, 1814, 1815 amena de plus grands développemens encore. On crut que pour délivrer l'Allemagne du joug dont la France dans les dernières années avoit appesanti sur elle le poids, il convenoit d'y intéresser la nation en excitant son patriotisme et à prendre les armes. On appela les jeunes gens de la seconde classe, on en forma dix-huit bataillons, on leva 4 bataillons de chasseurs volontaires, deux régimens de hussards, un de chevaux-légers. La levée et la mise en activité des gardes nationales de 3ième classe fut ordonnée; on nomma pour chaque cercle un commandant chargé de concert avec le commissaire général d'organiser et de diriger tous ceux qui tenoient à cette partie. L'héritier de la couronne se mit lui-même à la tête de cette institution; il en fut nommé commandant général sous le titre de général de la réserve. Il a fait rédiger sous ses yeux, a revu et corrigé lui-même le travail systématique qui embrasse toutes les branches de ce service, et on ne sauroit lui refuser le mérite de pouvoir être exécuté facilement, dès qu'on le voudra. Mais ce sont précisément la décision et la volonté qui eut manqué jusqu'ici.

L'obligation de servir de la garde nationale existe. Tous les citoyens y sont assujettis. Les légions mobiles existent de fait comme bataillons de réserve des corps de la ligne; les chasseurs, les hussards sont encore sur pied; on a été trop content de leurs services pendant deux campagnes pour pouvoir se résoudre à les congédier; le régiment de chevaux-légers est aggrégé à la ligne. Mais il n'a été pris aucun parti ni sur l'organisation définitive des gardes nationales ni sur leur rapport avec les troupes réglées et le système défensif du royaume en général. On n'a point encore prononcé sur le mode du rachat la quantité de la somme qu'auroient à acquitter ceux qui ne fairoient pas le service eux-mêmes, particulièrement les employés. Le travail sur cette dernière question étoit achevé et prêt à être porté au conseil d'État, mais je l'avois différé tant par la considération de la grande charge, qui résulteroit de ce rachat pour les familles des officiers civils déjà gênés dans leur existence, que, parce qu'aussi je voulois savoir avant tout, si on étoit dans l'intention de conserver le système des gardes nationales qui dans les derniers tems ont pris le nom de milices nationales, Landwehr. J'avois écrit là-dessus au

ministre de la guerre d'une manière très pressante, pour connoître son opinion sans avoir pu recevoir de réponse. Je m'étois apperçu dans plusieurs circonstances et plus clairement dans la fameuse conférence du 17 juin 1816 que l'opinion des chefs de l'armée y étoit entièrement contraire; c'est apparemment la raison qui empêchoit que 5 je ne reçusse d'explication précise. Il eût cependant été urgent de prendre un parti; l'existence étoit décrétée en principe ainsi que je l'ai déjà dit; les commandans des cercles avec plus ou moins de zèle et de suite s'étoient occupés de l'organisation partielle; l'état-major général, les états-majors particuliers, tous les officiers étoient nommés, la forme de 10 leur remplacement décrétée. On prenoit avis à des commissaires généraux et celui des commandans, les ministères des affaires étrangères et de la guerre communiquoient entre eux, le commandant général expédioit les patentes. Mais dans quelques localités les habitans n'étoient jamais rassemblés ni exercés, tandis que dans d'autres on s'en occupoit avec une 15 suite qui donnoit lieu à des plaintes. Il falloit des fonds pour les caisses des bataillons et des compagnies, pour armer et équiper ceux qui n'avoient pas de quoi y fournir par eux-mêmes. On s'en procura par des concurrences volontaires ou forcées. Ces levées devinrent très onéreuses là où les baillifs y mirent de la rigueur, tandis que d'autres laissèrent 20 désunir le tout. L'inégalité de cette marche augmenta le mécontement de ceux qui payoient et exerçoient, de toute la jalousie que leur inspira la tranquillité de leurs voisins. Il eût été tems de faire cesser cette confusion, de prononcer l'inutilité de la Landwehr ou son introduction générale.

Tel étoit l'état des choses à cet égard au 2 février 1817. La 25 règle étoit établie, il restoit à en ordonner l'application complète.

L'obligation du service militaire a entraîné et dû entraîner l'établissement d'une législation restrictive sur la faculté de sortir du royaume pour choisir une autre patrie.

Les premiers règlemens là-dessus sont très anciens et datent des 30 premiers tems de la création d'une force armée permanente. Ils furent renouvelés sous le règne de V. M. La loi qui abolit les confiscations en excepta spécialement les déserteurs, parmi lesquels on comprit aussi ceux qui cherchoient par cette voie à se soustraire à l'obligation du service militaire. On demanda souvent et on obtint quelque fois 35 dans les négociations pour les cartels que cette classe fût assimilée aux déserteurs des corps et livrée comme eux.

Tous les sujets qui sortirent du pays furent soumis au rachat non seulement du service militaire, quand ils y étoient encore obligés par leur âge, mais même à celui de la garde nationale de seconde et troisième classe. On a défendu ce principe même, depuis que l'acte
5 de la confédération germanique art. 18 lit. c eut décrété la liberté d'émigrer sans payer aucun droit. Toutes les transactions conclues avec les différens gouvernemens pour assurer l'établissement libre des sujets dans les territoires respectifs ont toujours stipulé que le service militaire seroit rachetable, en cas de ce rachat introduit à des épargnes
10 moins reculées une retenue sur le capital que les émigrans enlevoient au pays étoit perçue dès les tems les plus anciens. Quand cette coutume fut réduite en système, on la regarda comme une indemnité de la soustraction faite au capital national. La retenue connue sous le nom de cens de détraction varioit de 5 jusqu'à 10 %
15 et plus. Non seulement le fisc, mais même des corporations des particuliers jouissoient de ce droit souvent dans l'intérieur et d'une localité à l'autre. V. M. apporta à cette perception en faveur de la liberté de la circulation des adoucissemens considérables. Elle déclara qu'elle seroit supprimée entièrement dans l'intérieur du royaume et
20 qu'à l'étranger elle ne subsisteroit plus que pour ceux des États, avec qu'il n'auroit pas été conclu de conventions pour l'abolition de la traite foraine, ou par voie de rétorsion, en tant que, dans l'un ou l'autre des dits États les droits des particuliers se trouvant réservés par les traités, ceux des propriétaires et communes bavaroises
25 seroient dans le cas d'être conservés aussi. Par la même voie de rétorsion on perçoit sur l'extraction des fonds qui passent dans certains territoires, tels que la monarchie autrichienne, le royaume de Wurtemberg, un droit particulier de 3 % sous le nom de taxe d'émigration. Il n'est pas douteux que cette perception ne se trouve comprise dans
30 l'abolition prononcée par l'art. 18 lit. c de l'acte fédéral germanique ainsi que les retenues qui avoient lieu de la part d'autres gouvernemens, comme celui de Bade, pour les fonds communs et celui d'amortissement qui d'ailleurs avoient déjà auparavant occasionné des explications fort sérieuses.

35 C'est à ces deux obligations de contribuer aux charges locales et de faire le service militaire que se réduisent celles qui sont communes aux habitans des villes et des campagnes. Les communes

urbaines et rurales se distinguent d'ailleurs nécessairement les unes des autres par la nature des occupations de ceux qui les composent. Leur régime diffère.

Les communes urbaines peuplées essentiellement de fabriquans et d'ouvriers sont divisées en corps de métier, jurandes, qui ont leurs chefs, leurs organisations, leurs statuts particuliers. Ces derniers sont comme de raison soumis à la sanction du gouvernement et ne peuvent être ni changés ni refondus sans son consentement.

On connoît généralement les abus qui s'y étoient successivement glissés, les efforts la plupart infructueux qu'ont faits presque toutes les législations pour les corriger. La lassitude de cette lutte conduisit à la question, s'il ne vaudroit pas mieux les abolir tout-à-fait en laissant à chaque individu moyennant un droit léger de patente la faculté d'exercer le métier auquel il se croiroit propre? Cette question comme presque toutes celles qu'on traite de nos jours a été agitée avec beaucoup de chaleur et même de passion. Les raisonnemens qu'on a fait valoir de part et d'autre sont trop connus pour qu'il soit nécessaire de les résumer ici. La cause de la liberté a triomphé dans quelques pays. L'ancien ordre a été maintenu jusqu'ici dans d'autres, particulièrement dans le royaume de Bavière.

Voici les principes que le gouvernement de V. M. a suivis à cet égard dans les commencemens de son administration. Dès 1799 on avoit supprimé l'usage qui avoit existé sous plusieurs des règnes précédens de donner par décret particulier à des individus le droit d'exercer un métier sans contribuer en rien aux charges de la commune. Ces décrets connus sous le nom de Hofschutz étoient devenus fort communs et excitoient les plaintes les plus fortes et les plus fondées de la bourgeoisie. On s'est attaché à revoir soigneusement les statuts des corps de métier, à retrancher tout ce qui ne convenoit plus à nos tems ou qui sentoit l'abus. Les droits de maîtrise qui jusqu'alors avoient été héréditaires, réels et sujets à être aliénés comme les autres propriétés furent déclarés personnels et cessant avec la vie de l'impétrant. On n'excepta de cette règle générale que la capitale, les maîtrises, qui avoient été acquises à titre onéreux, qui cependant ne sauroient être revendues plus chères qu'elles n'avoient été achetées, les maîtrises tellement attachées à une réalité qu'elles ne pouvoient en être détachées, parce qu'elles exigeoient un local

et des arrangemens particuliers, telles que les brasseries, les boulangeries, les moulins, connues dans la législation sous le nom radicirte Gewerbe. On multiplia les concessions à vie afin de favoriser la concurrence aux dépens du monopole. Les concessions ne purent être accordées que par le souverain même, sur le rapport des commissaires généraux, à qui les autorités inférieures étoient obligées d'en référer. On ôta aux seigneurs les droits qu'ils avoient exercés à cet égard.

Ce système étoit peut-être le plus mauvais qu'on pût adopter. Il réunissoit les inconvéniens du régime de la liberté à ceux de la banalité, en ce que sans laisser à chaque individu la faculté de se livrer sans gêne à ses spéculations particulières, elle multiplia cependant le nombre de maîtres au point que dans beaucoup d'endroits il n'y eut bientôt plus de proportion entre les ouvriers, les demandes et les besoins du public de sorte que les concessionnaires hors d'état de subsister par le métier qu'ils avoient choisi et ne pouvant en adopter un autre furent exposés fréquemment à périr de faim et de misère. Cet abus est devenu surtout sensible dans la capitale.

En prenant le ministère de l'intérieur le 29 octobre 1806 je sentis la grandeur de ce dernier mal, je proposois à V. M. le sacrifice toujours pénible à son cœur de mettre des bornes à sa bienfaisance en décrétant qu'il ne seroit plus donné de concession que la nécessité n'en eût été examinée et reconnue par les baillages ou les directions de police et les commissaires généraux et que, quand ces instances auroient prononcé toutes les deux que la concession ne pouvoit avoir lieu, le recours au trône par voie de grâce seroit interdit.

N'osant d'ailleurs toucher arbitrairement à un système aussi ancien que celui des maîtrises et jurandes et que V. M. Elle-même avoit cru devoir conserver jusques-là, je m'étois contenté de demander au conseil général du département de l'intérieur un rapport sur la question, si elles devoient être abolies ou conservées. Cet objet auroit ensuite été porté au conseil d'État et soumis à sa discussion. La multiplicité des affaires n'avoit pas permis jusqu'au 2 février 1817 que ce travail, qui avoit été redemandé plusieurs fois, fût achevé.

Les habitans des campagnes bornés aux travaux ruraux ne devoient avoir légalement dans leurs communes que les métiers les plus simples et les plus indispensables.

Le plus petit nombre d'entre eux est propriétaire des terres qu'ils exploitent. La plupart les tiennent en bail de la couronne, des seigneurs ou du clergé à titre de cens héréditaire (Erbrecht), à vie (Leibrecht), pendant la vie du seigneur (Freistift), tant qu'il plaît au propriétaire (Herrengunst). Les redevances se payent en nature (Gilt), 5
en argent (Stift). A chaque mutation les droits de mutation, lods et ventes, Laudemien, se payent par celui qui prend le bien et celui qui le quitte sur le pied de 5 jusqu'à 7 %, le mobilier et les améliorations exceptés; s'il y a contestation, on procède à l'estimation, cependant presque toujours on prend les lods et ventes sur le pied de la dernière 10
mutation. Ce régime colonaire introduit presque généralement dans l'ancienne Bavière et ses dépendances subsiste aussi avec quelques modifications en Souabe et en Franconie. Seulement le fermage temporaire à 6, 9 ou 12 ans (Zeitpacht) ou le bail héréditaire (Erbpacht) y sont plus communs, ce dernier cependant y est moins généralement 15
en usage que le premier. Dans toutes les provinces également le paysan fait la corvée pour son seigneur et paye la dîme au curé, à la couronne ou au seigneur.

Le 3 mai 1789 il avoit paru un édit de feu l'électeur votre oncle qui substituoit à tous les genres de tenances la tenue à bail héré- 20
ditaire (Erbrecht), régloit les lods et ventes sur le pied de 5 jusqu'à 7½ %, dispensoit les colons de les payer sur le champ et permettoit que le capital fût réparti par termes égaux dans un espace de 20 ans sous le titre de Mayerschaftsfrist. Cette opération très avantageuse au cultivateur, puisqu'elle lui laisse la libre disposition de son capital 25
et qu'elle lui permet de n'acquitter qu'en 20 ans ce qu'il auroit dû payer comptant, ne fut cependant pas appréciée à sa juste valeur. L'habitant des campagnes, toujours méfiant, crut y voir une nouvelle charge permanente. Il n'étoit pas assez avancé encore pour sentir le prix d'un capital disponible qu'il pouvoit employer à l'amélioration 30
de son fond; il lui tardoit d'être débarrassé de l'obligation de payer, il aimoit mieux y employer de suite l'argent qui se trouvoit entre ses mains. Il fallut plus que de la persuasion pour faire prévaloir enfin ce nouveau système dans les terres du domaine. Les seigneurs le trouvoient avec raison trop désavantageux pour eux, pour qu'ils l'adop- 35
tassent; on n'auroit pu les y contraindre sans violer les droits sacrés de la propriété, du moins le croyoit-on alors. Il ne sauroit être

indifférent à un particulier de toucher en vingt ans ce qui lui est dû sur le champ et d'être si longtems sans jouir des intérêts.

V. M. confirma par la constitution de 1808 les rentes foncières et toutes les propriétés de la noblesse et du clergé. Mais les corvées
5 illimitées furent déclarées limitées. On en favorisa le rachat autant qu'on le put. Le droit de caducité qui autorisoit le seigneur à saisir le bien du colon qui ne payoit pas sa redevance fut aboli; il ne lui resta que la faculté de l'y contraindre par la voie de la saisie de ses grains sur son grenier. On exempta de la dîme et les nouveaux
10 défrichemens et quelques productions dont on vouloit favoriser la culture; toutes les terres vendues par la couronne furent aliénées franches de cette charge. On prononça que les biens-fonds pourroient être libérés de toutes charges, de l'accord commun du propriétaire et du tenancier. On discuta des plans pour convertir la dîme en une rede-
15 vance fixe et détermina un mode d'évaluation pour le rachat des rentes foncières en général. On vendit à un taux très modéré la propriété d'une partie des terres du domaine aux tenanciers qui voulurent se prêter à ce changement; ils devinrent de véritables francs-tenanciers et ne payèrent leurs rentes foncières qu'à titre de cens, ils
20 purent d'ailleurs disposer librement de leurs fermes, les aliéner en masse ou en partie, sans être tenus au consentement des officiers du fisc. Cette opération avoit été désirée et favorisée de l'administration par tous les moyens qui étoient à sa disposition; cette intention avoit été promulguée par plusieurs édits, sans cependant qu'elle pût être
25 réalisée avec la rapidité à laquelle on s'attendoit. Les receveurs dont elle diminuoit l'influence, les baillifs dont elle contrarioit l'intérêt par la diminuation des épices ne mirent aucun zèle à la faire exécuter ni à en expliquer l'avantage au cultivateur, qui se méfia sans cesse de ce qui est nouveau.

30 C'est ce qui avoit pu être fait jusqu'au 2 février 1817 pour améliorer l'état légal du cultivateur.

J'ai déjà expliqué plus haut l'ancienne forme du régime municipal des villes ainsi que les changemens qu'elle éprouva dans les années 1803, 1804 et 1805. Il me reste à expliquer ce qui fut exé-
35 cuté dans cette partie d'après la constitution du 1er mai 1808. Le 28 juillet 1808 parut une nouvelle ordonnance pour la formation des communes et le 24 septembre de la même année

une loi sur la forme de leur administration ainsi qu'une instruction détaillée à l'usage des administrateurs de commune.

Quant à la formation elle devoit être projetée par les baillages, rectifiée par les commissaires généraux, confirmée par le ministère de l'intérieur. Ce travail devoit être achevé dans l'espace d'un an. 5 Aucune commune ne pouvoit être plus forte en population que 1000 âmes ou 200 familles au plus ni moindre que 30 familles ou 250 âmes. On admettoit pour base de la formation toutes les formes de division qui avoient existé jusqu'ici, cependant de préférence les districts déjà tracés pour la perception de l'impôt direct (Steuerdistrikt) ou les 10 arrondissemens curiaux. Chaque justice seigneuriale formoit une commune particulière et séparée. Il s'entend de soi-même que cette formation ne regardoit que les communes rurales; les villes avoient leurs banlieues toutes tracées.

Pour ce qui est de l'administration, on tenoit pour membre 15 d'une commune tout individu qui y étant domicilié y possédoit une propriété dont il payoit l'impôt direct ou y exerçoit un métier sujet à l'impôt personnel; on y admettoit les fermiers, on en excluoit les simples locataires et les propriétaires des biens-fonds, qui avoient fixé leur domicile hors de la commune. Tout membre de la commune avoit 20 un droit égal à tous ses avantages et devoit en supporter les charges.

Les communes étoient soumises à la curatelle supérieure du gouvernement, elles ne pouvoient ni acquérir ni aliéner ni contracter des dettes ni prendre d'arrêté, qui fût légalement valable, ni entamer des procès sans son aveu. Cette curatelle étoit exercée au nom de 25 l'administration dans les grandes villes par des employés nommés pour cela; dans les autres par les baillages ou commissaires de police, sous la surveillance directe des commissaires généraux des cercles et la direction générale du ministère de l'intérieur.

Les communes rurales ne pouvoient avoir de municipalités 30 formées, les résolutions devoient s'y prendre dans la réunion même des membres de la commune.

Les villes et gros bourgs avoient une administration municipale composée de cinq membres au plus, de trois au moins. Les membres étoient éligibles dans les villes au-dessous de cinq mille âmes 35 par la commune elle-meme, convoquée sous la présidence du chef de la police; dans celles dont la population surpassoit ce nombre, par

un comité électoral nommé par le commissaire général sur la proposition du directeur de la police, le conseil municipal entendu. Le conseil municipal étoit renouvelé tous les ans par tiers, les membres pouvoient être réélus indéfiniment. Ils devoient gérer gratuitement. Leurs fonctions se bornoient à l'administration des biens communaux, à l'apurement des comptes, de la gestion des employés, à la répartition des charges communales, à l'expédition des pleins pouvoirs au nom de la communauté pour les affaires ou pour les députations qu'elle avoit à envoyer. Toute espèce d'actes de juridiction et de police leur étoit interdite. Les administrations municipales aussi bien que les corps de communes prenoient leurs arrêtés à la pluralité absolue des voix; pour que la délibération fût valable, il falloit que les deux tiers des membres fussent présens; les arrêtés ne pouvoient avoir lieu dans les objets majeurs que par écrit; le régistre de la délibération devoit être revêtu de la signature du chef et de deux membres. L'assemblée étoit convoquée et présidée par le chef de la police ou par celui qu'il commettoit à cette fonction; au défaut de l'un et de l'autre par le chef de la commune. Personne ne pouvoit parler ou gérer au nom de la commune qu'il n'eût reçu d'elle un plein pouvoir, expédié dans les formes. Aucune députation ne devoit être composée de plus de deux membres: si elle avoit des plaintes à porter contre le corps municipal, c'étoit au commissaire général à en connoître; si elles étoient dirigées contre lui-même, le ministre de l'intérieur prononçoit ou renvoyoit l'affaire au conseil d'État.

Telle étoit la constitution des communes. Quant à l'administration, elle regardoit ou la police ou la gestion de leurs fonds et propriétés. *La police* dans les villes au-dessous de cinq mille âmes étoit confiée à un bourgmestre élu par la commune, confirmé par le commissaire général, subordonné au baillage ou à la justice seigneuriale; dans les villes au-dessus de cinq mille âmes à un directeur ou commissaire de police, proposé par le commissaire général, confirmé par le ministre de l'intérieur et dépendant immédiatement de l'administration du cercle. Dans les communes rurales le baillif ou le juge seigneurial nommoit sur la proposition de la commune un chef (Vorsteher). Il surveilloit la police du village et celle des champs. Il restoit trois ans en place. Les deux plus anciens membres de la commune lui étoient adjoints et constituoient avec lui la municipalité. Ses fonctions consistoient dans

la garde du terrier de la commune, dans celle du régistre des contributions, la punition des petits délits de police, la publication des ordonnances, la médiation dans les différens qui s'élevoient entre les membres de la commune lesquels étoient tenus de les déférer à son arbitrage avant de pouvoir recourir aux tribunaux. Il avoit droit à une indemnité pécuniaire, proportionnée à la population du lieu.

L'administration des biens et fonds dans les villes au-dessus de cinq mille âmes étoit entre les mains ou de celui que la commune nómmoit ou que le ministre de l'intérieur choisissoit sur la présentation du commissaire général, si le fonds étoit assez considérable pour cela; et dans le dernier cas son indemnité étoit fixée à une tantième proportionnée; il étoit du reste sous les ordres du baillage royal ou de la justice seigneuriale. Dans les villes au-dessous de cinq mille âmes on déléguoit toujours la régie à un administrateur particulier immédiatement subordonné au commissaire général. Les propriétés des communes rurales étoient administrées ou par le chef même (Vorsteher) ou un membre nommé par la commune et confirmé par le baillif ou le juge seigneurial; l'un comme l'autre avoient droit à une indemnité d'un % du produit brut. Les comptes se rendoient à l'administration locale, ils passoient une seconde revision au cercle qui en adressoit le tableau au ministre de l'intérieur.

J'ai déjà dit que le surplus de la dépense sur la recette ordinaire étoit levé sur les membres par voie de centimes additionnels à l'impôt direct (Beyschläge). Le tableau en devoit être arrêté tous les ans pour chaque commune par le commissaire général, de l'avis du conseil municipal, et adressé au ministre de l'intérieur qui après l'avoir vérifié et réduit dans un tableau général pour tout un cercle, le communiquoit au département des finances, pour que la perception en fût ordonnée en même tems que celle de l'impôt direct.

Telles furent les dispositions législatives et organiques qui furent adoptées et publiées en exécution de la charte constitutionnelle avec les mêmes formes que l'avoient été les précédentes.

On supprima à cette occasion les conseils d'administration et de justice qui avoient été créés en 1804 dans la plupart des villes. On y substitua dans les communes de première et seconde classe des tribunaux dont les juges nommés et salariés par la couronne rendoient la justice au nom de V. M. Le contentieux dans les plus petites com-